



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO

BACHARELADO EM TURISMO

DIOGO DINIZ DE SOUSA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO DISTRITO  
FEDERAL E A RELAÇÃO COM O PROGRAMA DE  
REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL**

Orientadora: Professora Dra. Marutschka Martini Moesch

Brasília – DF

Dezembro de 2015



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO

BACHARELADO EM TURISMO

DIOGO DINIZ DE SOUSA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO DISTRITO  
FEDERAL E A RELAÇÃO COM O PROGRAMA DE  
REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL**

Monografia apresentada ao Bacharelado em turismo da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em turismo.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Marutschka Martini  
Moesch

Brasília – DF  
Dezembro de 2015

**SOUSA, Diogo Diniz de.**  
**Políticas públicas em turismo no Distrito Federal e a relação com o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.**  
**Diogo Diniz de Sousa – 2015.**  
**88 f. : il.**

**Monografia (Bacharelado em Turismo) – Universidade de Brasília. Brasília, 2015.**  
**Orientação: Profª. Dra. Marrutschka Martini Moesch.**

**1. Programa de Regionalização do Turismo. 2. Política pública de turismo. 3. Turismo no Distrito Federal**  
**I. Universidade de Brasília. Centro de Excelência em Turismo. II. Título.**

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, devo agradecer minha mãe. Tenho certeza que Freud estava certo quando disse que o amor mais próximo a perfeição existente é a de uma mãe por um filho e vice-versa. Por isso, essa monografia é totalmente à senhora e, em seu nome, agradeço a nossa família.

Agradeço enormemente a todos os meus professores, com quem aprendi bastante. Eu sei que vocês me aguentaram e me suportaram durante cinco anos, por isso prometo dar um descanso, mas especialmente agradeço a dois deles: à Maru, que além de minha professora, minha orientadora, é minha eterna mestra e a principal responsável pelo nascimento de um novo olhar de turismo em mim, no qual eu quero e devo continuar persistindo para que ele exista. Também quero agradecer ao eterno *Tio Sukita* pelas inúmeras lições que aprendi com ele e que vou levar comigo após o fim da graduação.

Agradeço a todos os amigos que eu tenho e terei, para sempre, no qual esses cinco longos e bons anos me propiciaram, em especial seis deles: Gabriel, Tião, Cicci, Teixeira, Jacque e Rodrigo. Gabriel é muito mais que um amigo pra mim, é um irmão pra vida toda. Pena ser vascaíno. Nem acredito que eu me responsabilizei por ele quando tinha 16 anos. Ele é uma pessoa que me surpreendo, como pessoa. Tião é um amigo e um pai ao mesmo tempo. Ele me diz que me “adotou”, mas eu também adotei ele. A Cicci foi uma pessoa que me aproximei dela aos poucos, hoje é uma amiga que admiro muito. Vai ser a melhor chef de cozinha italiana. Teixeira foi uma pessoa que caiu meio sem querer e não aproximou só de mim, mas como do curso todo. Admiro-o muito do eterno embaixador do curso. A Jacque foi a minha eterna companheira de curso. A gente já entrou em cada buraco juntos. De Bianka Pink e aula de Sociologia à noite. é uma pessoa que eu admiro de verdade. Rodrigo é o reaçã mais gente boa que poderia existir no mundo. É uma pessoa que eu sempre pude contar e sei que sempre poderei contar.

Também tenho que agradecer à UnB por tudo que ela me deu. O aprendizado nesses cinco anos foram maiores do que tudo de ruim que eu passei. O movimento estudantil, outras ideias, outras pessoas, um outro mundo que, outrora, era bastante distante do meu. Foi uma caminhada árdua, cansativa, de quase desistência, mas sei que tudo valeu a pena. Faria tudo isso de novo.

## **RESUMO**

Com a evolução das políticas nacionais do turismo e, a criação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, em 2004, a priori, a governança do turismo ficou mais próxima à realidade, devido à aproximação direta do objeto destas políticas - o turismo, produzido pelos gestores estatais, nos territórios turísticos. O PRT em sua metodologia propôs incluir, do ponto de vista de política pública, outros conceitos que, outrora, eram alijados dos agentes sociais que integram o sistema produtivo do turismo, como a participação popular, a formação de redes e a democratização das decisões, por meio da instalação das instâncias regionais de governança. Esta monografia tem como objetivo a análise do processo histórico das políticas públicas de turismo até a consolidação do PRT-Roteiros do Brasil. Para esse estudo foi escolhida a pesquisa qualitativa, de nível descritivo interpretativo. Seu caminho metodológico será um estudo de caso. O estudo de caso escolhido atenta para ao recorte do território turístico do Distrito Federal e visa analisar a indução estabelecida pelo programa na implementação e a consolidação de uma política pública de turismo.

Palavras-chave: Programa de Regionalização do Turismo. Política pública de turismo. Plano Nacional de Turismo. Turismo no Distrito Federal. Governança.

## ABSTRACT

With the development of Brazilian national tourism policies and the creation of Regionalization Program of Tourism –Brazilian Routes (PRT) in 2004, initially, tourism governance at was closer to reality due to the direct approach of these policies object - tourism produced by state agents in tourist areas. The PRT in its methodology proposed include the public policy point of view, other concepts which once were priced out of the social agents that comprise the productive tourism system, such as popular participation, networking and the democratization of decisions, through the installation of regional governance bodies. This paper aims to analyze the historical process of public policies on tourism to the consolidation of PRT. For this study was chosen qualitative research, interpretative descriptive level. Its methodological path will be a case study. The chosen case study attentive to tourist region of Brazilian Federal District and analyze to deepen the induction established by the program in the implementation and consolidation of a public policy of tourism.

*Key words:* Tourism Regionalization Program. Public policy in tourism.Brazilian National Planning in Tourism.Tourism in Brazilian Federal District. Governance.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa viário do Império Romano .....	10
Figura 2 – Mapa das regiões turísticas brasileiras .....	36
Figura 3 – Estrutura de coordenação de governança, segundo o PRT .....	39
Figura 4 – Esquematização das regiões turísticas, segundo o PRT .....	43
Figura 5 – Organograma do PRT no II Plano Nacional de Turismo .....	45
Figura 6 - Mapa dos 65 destinos indutores em turismo .....	47
Figura 7 – Cartaz de promoção do 6º Salão do Turismo .....	48
Figura 8 – Novo arranjo da governança em turismo do PRT, segundo o III PNT .....	51
Figura 9 – Região turística de Brasília .....	54
Figura 10 – Mapa do Distrito Federal e seus atrativos no I Plano de Turismo do DF .....	58
Figura 11 – Atrativos na margem do Lago Paranoá, segundo o Projeto Orla.....	60
Figura 12 – Foto do show da banda Capital Inicial, em abril de 2008.....	62
Figura 13 – Reunião entre os órgãos oficiais de turismo do DF e das cidades da RIDE.....	64

## **LISTA DE SIGLAS**

**BRASÍLIATUR** – Empresa Brasiliense de Turismo

**CAT** – Centros de Atendimento ao Turista

**CNTUR** – Conselho Nacional de Turismo

**COMBRATUR** – Comissão Brasileira de Turismo

**CONDETUR** – Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal

**DF** – Distrito Federal

**DIP** – Departamento de Imprensa e Propaganda

**EMBRATUR** – Instituto Brasileiro de Turismo

**FUNGETUR** – Fundo de Gestão do Turismo

**GDF** – Governo do Distrito Federal

**MTUR** – Ministério do Turismo

**OMT** – Organização Mundial do Turismo

**PNT** – Plano Nacional de Turismo

**PNMT** – Programa Nacional de Municipalização do Turismo

**PRT** – Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil

**RA** – Região Administrativa do Distrito Federal

**RIDE** – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico

**SEBRAE-DF** – Serviço Nacional de Apoio à Micro e Pequena Empresa

**SETUR** – Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal

**SISNAMA** – Serviço Nacional de Meio Ambiente



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
1. OS ENTREMEIOS ENTRE A ECONOMIA, A POLÍTICA, AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS E O TURISMO .....	15
1.1 Formação do planejamento estatal em nível federal no Brasil e suas conjunturas....	15
1.2 A concepção do turismo, como política pública nacional, no Brasil.....	20
1.2.1 Período pré-Embratur.....	20
1.2.2 Política implementada pela Embratur .....	22
1.2.3 Política Nacional de Turismo pelo Ministério do Turismo.....	25
2. A CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA: O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL .....	27
2.1 Caminho metodológico .....	27
2.2 Categorias de análise .....	29
2.2.1. Políticas públicas .....	29
2.2.2. Políticas públicas em turismo .....	30
2.2.3. Participação popular .....	32
2.2.4. Regionalização .....	32
2.2.5. Formação de redes .....	33
2.2.6. Governança .....	34
2.2.7. Turismo .....	35
2.3 O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil .....	35
2.3.1. Processo histórico .....	35
2.3.2. A governança no PRT .....	37
2.3.3. Diretrizes básicas PRT – Roteiros do Brasil .....	40

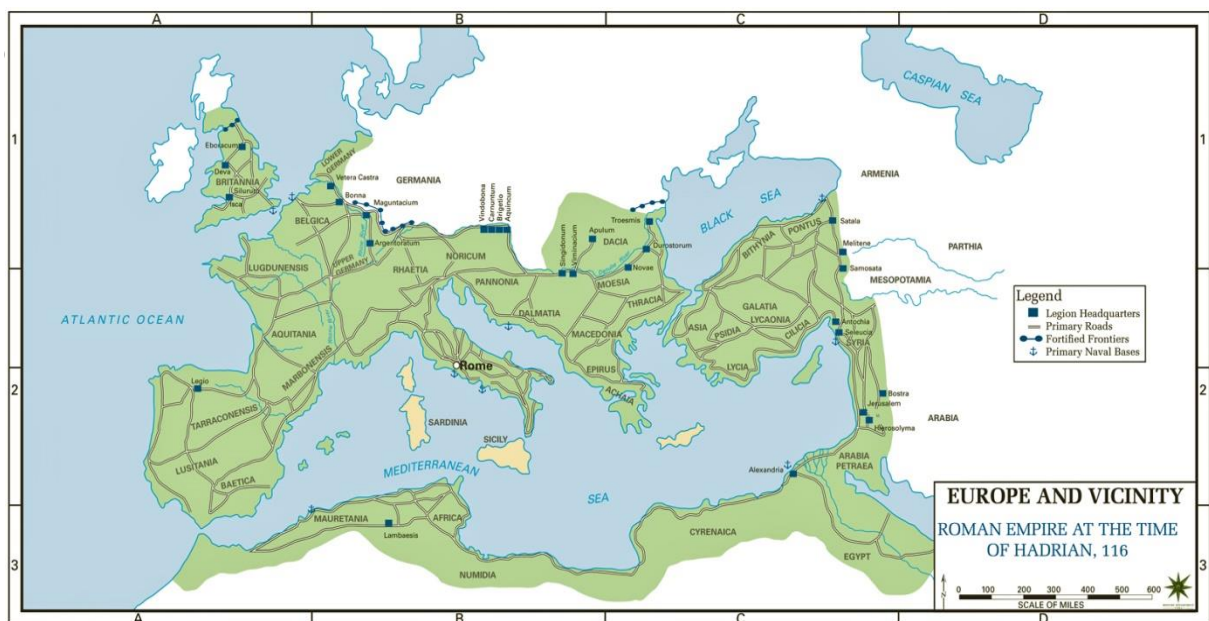
2.3.4. Regionalização turística .....	42
2.3.5. PRT no II Plano Nacional de Turismo (2007-2010) .....	44
2.3.6. Os 65 destinos do desenvolvimento turístico nacional .....	46
2.3.7. Salão do Turismo .....	47
2.3.8. PRT no III Plano Nacional de Turismo .....	49
 3. FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM BRASÍLIA .....	 53
3.1. Brasília e o processo de regionalização do turismo: Uma introdução .....	53
3.2. Processo histórico e a Década de 1960 .....	55
3.3. I Plano de Turismo do Distrito Federal de 1973 .....	57
3.4. Década de 1990 e 2000: Políticas de turismo e a fase pré-programa de regionalização do turismo .....	59
3.5. Governo Arruda: BrasíliaTur e os grandes eventos .....	61
3.6. Governo Agnelo Queiroz e a atualidade .....	63
3.7. A relação entre a política de turismo do DF e o Programa de Regionalização do Turismo-Roteiros do Brasil .....	65
 4. EVIDÊNCIAS FINAIS .....	 79
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	81

## INTRODUÇÃO

### Por que o turismo passou a ser planejado?

O turismo, nos termos contemporâneos, sempre foi visto como um fenômeno de trocas econômicas, sociais e culturais entre diferentes povos e sociedades. Desde a escrita e, a consolidação dos impérios, ainda na idade antiga, o “turismo” era, de fato, uma necessidade, tanto para cidadãos, quanto para negócios do Estado. A malha viária do Império Romano, há cerca de 2.500 anos atrás, dava essa dimensão da expansão territorial do império. Obviamente que essas vias foram feitas para interligar as principais cidades e povoados, assim como pela necessidade de controle e segurança imperial, mas um terceiro ponto pouco mencionado pelos historiadores e historiógrafos não é amplamente difundido: a necessidade de se fazer turismo.

**FIGURA 1.** MAPA VIÁRIO DO IMPÉRIO ROMANO LIGANDO AS PRINCIPAIS CIDADES, DATADO DO ANO 116 D.C<sup>1</sup>.



Fonte: History Map Archive (Outubro/2015)

Da mesma forma, a lógica de deslocamento e esse “turismo” permaneceram assim durante a derrocada do Império Romano, atravessando a Idade Média e a finalizando na

<sup>1</sup>Em pleno século XXI, não há uma densidade de rodovias como há cerca de dois mil anos atrás, na Roma antiga, em vários países do mundo. As estradas não tinham a função principal de transportar turistas, e sim, rotas de mercadoria e de segurança do império, mas os “deslocamentos com fins de lazer ou religioso” se apropriava da

mesma. Afinal, “quem tem boca, vai a Roma”. Meios de acesso, para a conjuntura tecnológica daquela época, existiam.

Revolução Mercantilista, no Século XV, quando se iniciou onde os deslocamentos para fins de comércio. Com o advento da Revolução Industrial até a atualidade, com o incremento do avanço da tecnologia, sobretudo no deslocamento espacial, esse “turismo”, em certo ponto, passava a ideia de descanso em balneários públicos, como no sul da França, da Itália e da atual Inglaterra. Os eventos de lazer e/ou religiosos aconteciam espontaneamente, sem algum controle e alguma regulação por parte de nenhum Estado Nacional. Logo, o planejamento turístico, sobretudo na Europa, era, demasiadamente, nulo (Barreto, 1995). Isso permaneceu até meados do Século XIX, com a materialização do deslocamento e do turista como sujeito social protagonista do próprio deslocamento. Portanto, o turismo se consolidou e só é regido por ações entre turista X visitante, devido à expansão e a consolidação do mesmo, graças à estabilização e a penetração do sistema de produção capitalista no próprio turismo (Fávero, 2006). Isso pode ser observado que, mesmo com o “nascimento” do turismo e do fluxo socioeconômico que ele gerou, em meados do Século XIX, não houve um planejamento mais robusto, do ponto de vista de políticas públicas governamentais.

E, conseqüentemente, o planejamento do próprio turismo, pelos entes estatais somente tiveram essa demanda, sobretudo com um viés holístico, após a consolidação do turismo de massa e dos pacotes de viagem, em meados do terceiro quartel do Século XX. Na medida do aumento da demanda potencial e *de facto* que viajava, os problemas econômicos, ambientais, sociais e culturais também se tornavam evidentes, o que levou o Estado, sobretudo, a planejar o turismo, ainda entre as décadas de 1950 até a década de 1970<sup>2</sup>.

“Una primera aproximación considera las políticas públicas [en turismo] como un producto en la medida que se trata de respuestas del Estado e las demandas de la sociedad o a los problemas que aquel se le presentan. Ahora bien, estos productos pueden ser: *bienes tangibles* (por ejemplo, para el turismo se trata de obras de infraestructura como carreteras, aeropuertos, hoteles, centros de convenciones, etc.) o *bienes y servicios intangibles* (servicios de salud, educación, seguridad, etc.) o *regulaciones, normas y controles*, como el funcionamiento de los mercados y de la misma sociedad.” (Villar, 2009: 54)

Portanto, o planejamento do turismo e o início da tomada de se planejar e de criação

---

<sup>2</sup> Isso também pode ser vista na realidade brasileira. Entre a década de 1940 até o fim da década de 1950, o

planejamento turístico brasileiro era meramente regulatório do mercado e com fins de equilíbrio entre a oferta e a demanda turística. O turismo tornou-se uma política de governo, com um olhar mais universal, a partir da criação da Embratur, conforme será mais detalhado ainda no Capítulo I deste trabalho.

de políticas públicas se estabeleceram por dois fatos concretos: O primeiro, e o mais evidente é que o turismo deveria ser regulado devido aos seus malefícios, do ponto de vista econômico, social, cultural e ambiental e, sobretudo em uma escala geográfica-espacial local. O segundo é a presença e a importância do Estado nas estruturas de suporte ao turismo, além de seus equipamentos e serviços. Essa opinião também pode ser encontrada em Hall (2001), quando:

“As exigências de planejamento turístico e de intervenção do governo no processo de desenvolvimento são respostas típicas aos efeitos indesejados do desenvolvimento do setor [...] Quando o planejamento [é voltado para o turismo], ele pode minimizar impactos potencialmente negativos, maximizar retornos econômicos nos destinos e, dessa forma, estimular uma resposta mais positiva [...] ao longo prazo, [...], a fim de aumentar os benefícios sociais, econômicos, e ambientais no processo de desenvolvimento”. (Hall, 2001:29).

É perceptível o modo no qual os dois autores, apesar de linhas de pesquisas e nacionalidades diferentes, conversam e concordam e, ainda mais, complementam sobre as circunstâncias das necessidades das intervenções estatais, por meio do planejamento e das políticas públicas do turismo. E esse pensamento também pode ser encontrado em outros autores, tais quais em Ruschmann (2001), Molina (2001) e Beni (2004). Essa linha de pesquisa também pode ser encontrada em diversos autores, existindo até os dias atuais, mas foi sendo moldado por outros conceitos e outras significâncias após a década de 1990, sobretudo por um caráter mais ambiental, após a divulgação do Relatório Brundtland, em 1988<sup>3</sup> (Hall, 2001). A partir desse instante, e baseado no conceito de sustentabilidade, as políticas públicas e as suas razões de existência passaram a compor uma tríade:

1. Regular o turismo para que atenda eficientemente a oferta e a demanda turística e não haja uma projeção negativa dos pontos de vista econômico, social, ambiental e cultural de uma determinada localidade;
2. Criar políticas de infraestrutura, tanto básica (saúde, segurança, educação, saneamento básico, malha viária e ferroviária, aeroportos, abastecimento de água, energia, esgoto e

<sup>3</sup> Segundo Medlik (1996), o Relatório Brundtland deu um novo caráter ao turismo: uma visão mais sustentável, no qual o turismo teria a premissa de resguardar o planeta para as próximas gerações. Esta mentalidade não só se capilarizou nas políticas públicas em turismo, mas em basicamente todas as áreas de conhecimento, geracionais, acadêmicas e de governança.

comunicação/telefonia, etc.), tanto a infraestrutura turística (Centro de informações, estradas turísticas, centros de eventos, hotéis, etc.);

Visar e potencializar, de maneira sustentável, as benesses que o turismo pode gerar, tanto para os turistas e especialmente para os anfitriões e a comunidade local. O Estado e as políticas públicas teriam o papel de preservar os direitos econômicos. Por esses motivos, o objetivo geral deste presente trabalho monográfico é o de analisar o processo de implantação do Programa de Regionalização do Turismo no DF e a implicação desta como política estruturante do turismo local, tendo como problema de pesquisa a relação do PRT na ampliação ou não da governança na política de turismo do DF.

No primeiro capítulo há uma contextualização geral do tema: políticas públicas, do ponto de vista macropolítico e econômico, contextualizando o problema de pesquisa. Na primeira parte, há uma análise de como as políticas públicas se perpetuaram no Brasil, a partir de Celso Furtado (2003), Octavio Ianni (1973) e Mário Schmidt (1999), o que justificativa a quase inexistência de políticas públicas, na formação do Estado republicano brasileiro. Estas somente foram fomentadas após a ascensão de uma elite econômica e de uma burguesia industrial, demonstrando que a política pública, no Brasil, estruturalmente, teve raízes de natureza econômica, para moldar, sobretudo, as condições da industrialização do Brasil. Isso, segundo os autores, ainda permeia na era pós-regime civil-militar, devidamente com a introdução do neoliberalismo na economia brasileira.

Na última parte do primeiro capítulo, há um resgate histórico da formação das políticas públicas em turismo. Principalmente baseando em Beni (2006), há notadamente uma visão de que, o turismo no Brasil, desde a formação de suas políticas teve um viés centralizador, como lembrado por Santos Filho (2008), principalmente como um instrumento de propaganda – e para uma determinada camada da população. Essa lógica permaneceu inclusive com a criação da Embratur, no final da década de 1960. Com a mudança da vertente política em 1996, o PNMT- Plano Nacional de Municipalização do Turismo e, em 2004, o PRT – Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, isso diminuiu. Na

atualidade, o estágio político do turismo, em nível federal, é institucionalizado nas regiões turísticas, com demandas solucionadas, consultadas e deliberadas pela própria região.

No segundo capítulo, há a abordagem do caminho metodológico desta presente pesquisa, assim como o estabelecimento teórico dos conceitos que norteiam a interpretação do estudo de caso. Segundo Beni (2006) e Carneiro (2014), além dos documentos publicados pelo próprio Ministério, será feito uma descrição do processo histórico do PRT – Roteiros do Brasil, suas diretrizes principais, e suas reformulações, assim como o crescimento de outras micropolíticas a ele, como o Programa dos 65 destinos indutores em Turismo e o Salão do Turismo.

O terceiro capítulo é dividido em duas partes, apresentando o estudo de caso política pública de turismo em Brasília. No início, há o processo histórico da formação das políticas públicas em Brasília, seguido da análise do PRT – Roteiros do Brasil no Distrito Federal e o estado atual do Programa, de acordo com as categorias de análise estabelecidas no capítulo II, e a relação do processo de indução estabelecido e a ampliação da governança local.

Nas evidências finais haverá a apresentação das considerações sobre o processo de estabelecimento da política pública em turismo na cidade de Brasília e o desenvolvimento do turismo local.

Por esses motivos, o objetivo geral deste presente trabalho monográfico é o de analisar o processo de implantação do Programa de Regionalização do Turismo no DF e a implicação desta como política estruturante do turismo local, tendo como problema de pesquisa a relação do PRT na ampliação ou não da governança na política de turismo do DF.

## **CAPÍTULO I: OS ENTREMEIOS ENTRE A ECONOMIA, A POLÍTICA, AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS E O TURISMO.**

### **1.1. Formação do planejamento estatal em nível federal no Brasil e suas conjunturas.**

Desde o descobrimento do Brasil, o país sempre foi um grande produtor de riquezas. Se houver a disposição em uma linha do tempo processo histórico da formação econômica do Brasil e as políticas que cercaram isto, há a eminente comprovação que a economia brasileira foi moldada e constituída por ciclos econômicos, nos quais as táticas estatais também se costuraram de acordo a eles.

Até a emergência do período conhecido como Era Vargas e a institucionalização de uma economia liberal e, de um Estado modelado de acordo com a evolução de uma burguesia nacional, o país atravessou quatro grandes ciclos: o do Pau-Brasil, da Cana-de-açúcar e o da Mineração, na era colonial e o ciclo do Café, com o surgimento durante os tempos portugueses, mas o auge certamente no Brasil Império e certa importância ainda até meados do segundo quartel do Século XX (Furtado, 2003).

Sobretudo nos dois primeiros ciclos, o Brasil era um país quase que exclusivamente dependente da metrópole para a sua sobrevivência interna. Havia dependência inclusive de produtos de primeira necessidade e de subsistência. Portanto, durante os ciclos do Pau-Brasil e da Cana-de-açúcar, derrocados em meados do Século XVIII, as políticas públicas eram feitas oriundas da Coroa Portuguesa com o intuito do equilíbrio de mercado desses produtos e para o comércio entre colonizados e colonizadores.

O ciclo do Café teve uma grande importância após a Proclamação de Independência, mas os primeiros cafezais datam do final do Século XVIII. De fato, as formulações de políticas públicas somente tiveram fundamentos econômicos após a metade do Século XIX. A principal política governamental para a economia, neste ciclo econômico, celebrou-se em 1906, na cidade de Taubaté, São Paulo, um Convênio<sup>4</sup> que, a partir daquele momento o Estado brasileiro cobriria os prejuízos dos fazendeiros e, além disso, compraria o produto para manter a oferta e demanda equilibrada (Furtado, 2003). Essa prática funcionou



<sup>4</sup>O Convênio de Taubaté, sancionado em 1906, foi uma medida protecionista ante o crescimento de outros mercados do café e, conseqüentemente, a perda de mercados exportadores e o conseqüente crescimento de estoques.

demasiadamente eficiente ato fim da década de 1920, interrompida, sobretudo devido à crise que assolou todo o sistema capitalista naquele momento, derrubando mercados e aniquilando venda de produtos entre países. Como o nosso país dependia basicamente da venda exportadora do café, a economia brasileira teve forte retração.

Após a Crise de 1929 e a importância significativa deste fato para o Estado brasileiro, a burguesia e a indústria nacional, o governo brasileiro passa a planejar alguns setores da economia, sobretudo devido a dois fatores: o primeiro devido à política estrutural que surgira após a Proclamação da República e resistiu durante toda a Primeira República, que foram as oligarquias estaduais (Schmidt, 1999). Durante esse período, o presidente era escolhido por voto censitário<sup>6</sup>, mas com uma notável influência dos estados federados na escolha desse presidente e, sobretudo, na elite política brasileira. Com a diminuição do poder desses grupos, os poderes estaduais também decresceram, fazendo o poder central, concentrado na União e na cidade do Rio de Janeiro, ser relativamente mais importante.

O segundo fator foi o abalo da indústria cafeeira no período após a Crise de 1929. Com a depreciação econômica vigente e a impossibilidade de importação dos outros países – cerca de 70% das exportações brasileiras foram liquidadas, com a geração de um enorme déficit na balança comercial – houve o aumento do estoque do produto e, conseqüentemente, a perda de equilíbrio do comércio. Com isso, o poder político dos grandes produtores de café – fazendeiros, sobretudo do interior paulista, que, de certa forma, utilizavam de certo poder oligárquico – decresceu.

Como quase todos os países estavam com dificuldades econômicas e, a importância das importações na economia brasileira, incluindo até produtos de subsistência, que, como no ciclo açucareiro, há 200 anos antes deste evento, o Brasil dependia do exterior para a oferta de produtos de gêneros alimentícios, houve a inevitabilidade de implantação do setor industrial em território brasileiro. Pela necessidade da sociedade brasileira houve, pioneiramente, uma política econômica e social de substituição de importações. Com o aumento do segundo setor da economia e de uma burguesia que estava atrelada a esse

---

<sup>5</sup>Segundo (Cajado *et. Al.*, 2014), na Constituição de 1891, as eleições para presidente da República não eram

censitárias, ou seja, não destituíam certos sujeitos sociais do sufrágio nacional, mas, conforme visto as configurações socioeleitoriais de todas as eleições da dita República Velha, o paternalismo, por meio do coronelismo influenciavam os brasileiros. O voto somente passou a ser universal com a aprovação da Constituição de 1988.

crescimento e mais, pela Revolução de 1930, com a chegada de Getúlio Vargas<sup>6</sup> ao poder, o Estado brasileiro teve um caráter mais planejador de suas ações. A partir deste instante, o governo nacional, já centralizado no governo federal e influenciado pela elite industrial, iniciou a se utilizar das políticas públicas como ferramenta de aliar os setores econômicos, produtivos e sociais, como política governamental de Estado.

“Isto significa que o poder público passou a funcionar – mais adequadamente – segundo as exigências e as possibilidades estruturais estabelecidas pelo sistema capitalista vigente no Brasil; isto é, pelo subsistema brasileiro do capitalismo”. (Ianni, 1977:14).

Durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), houve consideravelmente um crescimento do governo, com a criação de novos órgãos estatais, mas, em um primeiro momento, consequentemente sem vistas ao planejamento, e sim, do ponto de vista da necessidade de existir a mera regulação estatal ou mero serviço para a demanda interna (Ianni, 1977), sempre do ponto de vista de políticas públicas federais: ministérios, autarquias, superintendências, institutos e departamentos federais. Pela primeira vez, com o advento desses órgãos, o Governo Federal criara políticas públicas para setores da sociedade que antes sequer não era vista em um contexto de Estado. Naquele instante da vida política brasileira, havia a constatação que o Estado deveria ser a “força motriz” econômica e, devido a esse fator e, também pelo fato da falta da presença da iniciativa privada nesses setores, sobretudo devido ao preço de instalação e de tecnologia, o governo foi ativo na promoção de políticas de siderurgia, petróleo e química, assumindo uma postura de planejamento macroeconômico nacional.

Obviamente que a situação brasileira deve ser contextualizada com a conjuntura econômica global. Exceto pela União Soviética, na qual estava emersa nos planos quinquenais da economia stalinista, todos os outros países estavam com depreciações econômicas devido a Crise de 1929. Com a eleição geral americana de 1930 e a consequente eleição de Franklin

---

<sup>6</sup> A ascensão de Getúlio Vargas ao poder, conhecida como Revolução de 1930, teve um ponto fundamental para o

fortalecimento das indústrias e das burguesias industriais: As oligarquias paulistas, onde havia maciçamente a maioria dos cafezais em território brasileiro, eram contra a chegada de Vargas ao Catete. Logo, com sua chegada, o Estado brasileiro voltou-se para a formação das indústrias, em detrimento o primeiro setor agrário-exportador. Obviamente manteve uma importância, mas houve uma clara dinamização da economia.

Delano Roosevelt para a Casa Branca, seu plano de saneamento econômico, conhecido como *New Deal*, tinha como eixo principal o Estado atuando e regulando o mercado para garantir o equilíbrio da economia. (Schmidt, 1999). Devido a esse plano econômico e ao seu sucesso, grande parte dos países capitalistas utilizaram-se desse método para o combate à crise instalada. Essa é a explicação da causa da regulação estatal não ser somente um fenômeno restritamente brasileiro e, sim, um movimento universal. Por isso, há uma explanação plausível do por que da Era Vargas, sobretudo sob o Estado Novo, pois as elites políticas e econômicas da época e o próprio sistema capitalista viu a necessidade das forças estatais serem protagonistas nas feições econômicas.

No próximo período brasileiro, nos termos políticos, as políticas públicas foram fundamentadas em um contexto que seguia, minimamente, a essência adotada pós-Era Vargas, sobretudo após a eleição na qual o próprio Getúlio foi reconduzido ao Catete, democraticamente. Destaca-se nesse período, uma política na qual o Estado interviu no mercado, abrindo a própria indústria nacional para transacionais, conhecida como desenvolvimentismo (Schmidt, 1999). Ou seja, o Estado era intimamente responsável pela condução das políticas públicas do país, aliado a uma conjuntura de emancipação política. Um exemplo bastante claro disso foi o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, o desenvolvimento do país seria “50 anos em 5”. Em suma, durante esse período as políticas públicas foram voltadas à necessidade do país, em equilíbrio ao desenvolvimentismo vigente. Podemos observar o crescimento da malha rodoviária, industrial, em um contexto no qual o desenvolvimento do Brasil era protagonizado pelo Estado. Esse modelo vigorou em sua plenitude até o fim do Governo João Goulart, com o golpe de 1964.

Com a instituição do regime civil-militar, a ordem econômica tornou-se outra: o Estado era o único ente capaz de executar e regular alguns setores da sociedade. “Nestes anos, o governo passou a intervir praticamente em todos os setores econômicos, reelaborando, para isso, os funcionamentos do capital e da mão-de-obra”. (Villela, 1972:3). As políticas públicas foram formuladas também em uma mentalidade desenvolvimentista, assim como nos anos anteriores, mas com a lógica de descentralização das atividades, assim como o Estado como indutor.

O milagre econômico brasileiro, durante os quinquênios de 1969 a 1974, acelerou ainda mais esse processo. Por esse motivo, inúmeras empresas estatais foram criadas, assim como a Infraero, Telebrás e Nuclebrás. Apesar do fim do regime civil-militar, em 1985, a mentalidade de formação das políticas públicas se assemelhou a esta até o fim do ano de 1989, e esfacelou-se devido à eleição e posse de Fernando Collor de Mello – onde sua plataforma era intrinsecamente neoliberal – e a mudança do pensamento econômico da época, sobretudo devido ao Consenso de Washington e as investidas das políticas econômicas de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, nos Estados Unidos e no Reino Unido, respectivamente. O Estado brasileiro e suas políticas públicas foram alterados no sentido da execução e do fomento.

Durante esse período, devido à ânsia da diminuição do tamanho do Estado durante o primeiro governo eleito pós-ditadura civil-militar, as políticas públicas foram voltadas para áreas-chaves para o desenvolvimento do país, sobretudo com o usufruto da iniciativa privada como motora desse desenvolvimento, contrariando quase sessenta anos desse pensamento político-econômico, desencorajando a indústria nacional e estimulando as importações.

“Nessa época, os brasileiros entraram em contato com automóveis de luxo alemães e quinquilharias chinesas. Naturalmente, os automóveis eram para os que podiam pagar as bugigangas para o resto da população [...]. Com isso, ficou evidente outra face do neoliberalismo: o corte nos gastos do Estado com assistência social. (Schmidt, 1999: 320).

Obviamente, houve políticas públicas em um sentido mais amplo, mas elas, assim como ordenava a economia controlada pela ministra Zélia Cardoso de Mello, eram inventadas com vistas à desestatização das inúmeras atividades na qual o Estado ainda controlava e geria. Portanto, houve macropolíticas no que tange grandes áreas, como saúde e a educação – estruturação do SUS e o CAIC (Centro de Atenção Integral a Criança e ao Adolescente) – mas com o notável afrouxamento de políticas e do papel governamental em outras áreas.

Com a instauração do *impeachment* de Collor de Mello, em 1992, e a consequente crise político-econômica que o Brasil voltou a enfrentar, as políticas públicas no Brasil concentraram-se majoritariamente em duas partes: na manutenção das políticas públicas e nas lógicas de formulação do Governo Collor e a execução de saneamento econômico. Esse mote figurou quase que totalmente a década de 1990, acentuando-se durante o Governo Fernando

Henrique Cardoso, até o seu fim, em 2003. Um fato imprescindível de se contrastar as políticas públicas, nesse período, foi certa recuperação econômica no Brasil e uma melhora na distribuição de renda.

Após a posse de Luiz Inácio Lula da Silva, e a consequente mudança nos paradigmas socioeconômicos, sobretudo por investidas keynesianas na economia, o Estado voltou a ser uma importante ferramenta de políticas públicas, sobretudo no campo social (Pochmann, 2008). Um exemplo claro disso é a forma no qual o Estado, relativamente, teve um crescimento. Programas como “Bolsa Família”, “Fome Zero” e o “Minha Casa, Minha Vida” foram políticas públicas notáveis, para diferentes áreas, sendo as duas primeiras com vistas ao combate a miséria, pobreza e à fome e a última baseada em uma política de diminuição do déficit habitacional brasileiro. Como na Era Vargas, houve uma menor participação da iniciativa privada, o Estado e suas políticas públicas influíram-se em setores jamais perdurados por ações governamentais.

Essa síntese serve de base conceitual para a compreensão de como o Estado Brasileiro, principal fomentador das políticas públicas de turismo ao longo do decorrer do século XX, que sistematizou e planejou essas próprias políticas, específicas para o turismo. Para uma melhor compreensão, essa parte do seguinte trabalho será dividida em três partes: política pré-Embratur; política implementada pela Embratur e a política nacional de turismo pelo Ministério do Turismo.

## **1.2. A concepção do turismo, como política pública nacional, no Brasil.**

### **1.2.1. Período pré-Embratur**

Assim como pôde ser apurado anteriormente, neste trabalho, as políticas públicas de modo centralizado e planejado somente foram executadas durante e após a Era Vargas. Com o turismo não foi diferente. O Brasil, durante a Segunda Guerra Mundial, foi visivelmente visado, sobretudo por americanos, quando, longe das principais batalhas em pleno solo europeu, os turistas se encantavam com o ritmo marcante do samba e com o rebolado de Carmem Miranda.

Durante a Era Vargas, sobretudo no Estado novo, o Brasil estava sobre a ditadura, quando, todas as políticas norteadas passavam sobre o crivo do DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda –, o órgão oficial de censura e propaganda do período. Foi nesse

contexto que as primeiras intervenções governamentais para com o turismo foram vinculadas.

“As primeiras ações e planejamentos do governo federal para com o turismo teve três viés: a proteção de bens históricos e artísticos nacionais, a fiscalização de agências e vendas de passagens e a propaganda e “marketing” do Brasil no exterior”. (Beni, 2006:19)

Sobre o último viés descrito, todas as orientações deveriam passar pelo crivo dos censores federais, através de uma divisão de turismo criada dentro do DIP. O “*marketing*” de turismo era, sobretudo, uma estratégia da política do governo Vargas, como um país que, mesmo com metade do planeta em guerra, era a representação do paraíso, além de reforçar os atributos de sua ditadura.

“O DIP congregava na sua divisão de turismo uma das atividades consideradas mais importantes para a construção da imagem de uma “ditadura fascista democrática”, por isso o Estado investiu no desenvolvimento da atividade turística em diferentes frentes com o objetivo de combater o comunismo e sedimentar a imagem do presidente da República como democrata e “pai dos pobres”. (Santos Filho, 2008: 110) .

Portanto, durante o período da Era Vargas, o planejamento e a gestão em turismo não teve um caráter, diretamente e intimamente ligado ao desenvolvimento do próprio fenômeno em território brasileiro, muito menos na questão de descentralização política, mas uma questão de “braço de propaganda” do regime vigente, com uma mera regulamentação e fiscalização de alguns equipamentos e serviços turísticos. As políticas federais para o setor praticamente se encontraram inerte até a posse e, conseqüentemente, a intervenção política do Governo Juscelino Kubitschek.

Na posse de JK e, com a divisão de seu gabinete, o turismo foi incorporado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Esse ministério, além de formular, fomentar e executar as políticas públicas para essas três áreas correspondentes, tinha uma tarefa única sob o seu comando: a regulamentação e a intervenção para todos os segmentos que se utilizava do espaço para produzir e gerar riqueza. Longe dos conceitos epistemológicos debatidos nos tempos atuais, o turismo se encaixou perfeitamente nesta descrição. Neste instante da vida política do turismo, houve um rompimento de paradigma, com a criação da Comissão Brasileira de Turismo – COMBRATUR – que tinha a importante missão do planejamento de

turismo em nível federal. Ou seja, somente há aproximadamente sessenta anos atrás, o turismo foi pensado de forma articulada e integrada de modo que pôde ser pensado em uma macropolítica nacional. E essa importância foi tão importante que, nos anos finais do Governo JK, durante o Governo Jânio Quadros e no início do Governo Jango, a COMBRATUR ficou subordinada diretamente à Presidência da República.

Durante os governos parlamentaristas e durante o primeiro momento do regime militar, imediatamente antes da criação da EMBRATUR, a COMBRATUR passou a ser a entidade pública, a nível federal, que executava as demandas federais do planejamento turístico, mesmo após o seu “rebaixamento”<sup>7</sup>. Mas, as funções da COMBRATUR não foram demasiadamente enfraquecidas, pois houve ações “mais rígidas nos controles [dos processos de planejamento e de execução das políticas públicas de turismo]” (Beni, 2006:19), de modo que as ações e as políticas estatais não se esvaziaram naquele contexto político.

### **1.2.2. Política implementada pela Embratur.**

Criado a partir do decreto 55/1966, a EMBRATUR e o CNTUR – Conselho Nacional de Turismo eram os órgãos responsáveis pela fomentação, deliberação e execução do turismo brasileiro naquele momento da conjuntura do país. Essa mudança foi extremamente significativa. Primeiro porque o Estado brasileiro via, o turismo como algum setor realmente importante para o país e, para o próprio turismo, que, na lógica política, foi descentralizado. Como a EMBRATUR era uma empresa e dependia de receita de seus lucros e seus dividendos, e não de dotação orçamentária estatal, em 1972 foi gerado o FUNGETUR – Fundo de Gestão do Turismo – por meio do Decreto Lei 1191/1971. Até o final da década de 1970, o governo brasileiro e seu planejamento de turismo permearam duas vertentes: as condições de abertura de mercado à iniciativa privada e o financiamento público de equipamentos turísticos, sobretudo do ramo da hotelaria, nas cidades litorâneas.

Durante a década de 1980, o planejamento em turismo foi influenciado, principalmente, por dois fatos históricos nacionais. O primeiro foi claramente a abertura política, com o fim do integrar demandas da sociedade civil. Sendo assim, a lógica de governança do turismo teve, naquele momento da história política, tanto do próprio turismo, como do próprio país, no mais estrito que essa palavra pode representar, e as políticas públicas da área passaram a visão de distanciamento da desenvolvida durante o regime civil-

---

<sup>7</sup>Após da instauração do regime parlamentarista, em 1962, a COMRATUR passou a ser comandada, até a criação

da EMBRATUR, em 1966, pelo Ministério da Indústria e Comércio, por meio da Divisão de Turismo e Certames. Isso aconteceu porque a Presidência da República, com o ato e a publicação da era parlamentarista, o posto de lidar diretamente com o governo era do gabinete do Primeiro-Ministro.

militar. Com isso, o ambiente político tornou-se um pouco mais democrático, no de afrouxamento da regulamentação estatal e, além disso, uma descentralização política, além de uma maior aproximação com a iniciativa privada.

“Esta década foi marcada pelo processo de abertura do regime [...] a fim de consolidar e ampliar o desenvolvimento do turismo. A legislação aperfeiçoada, diminuindo a clandestinidade no setor, sobretudo nos setores de agenciamento turístico e transporte interestadual”. (Beni, 2006:25-26).

Durante o Governo José Sarney (1985-1990) a demanda e a oferta turística foram levadas em conta na formulação de estratégias e programas nacionais. Esta última, o planejamento turístico levou em conta a baixa sazonalidade dos destinos turísticos e sobre os turistas, o governo especificou claramente “tipos” de destinos para tais grupos: Idosos e aposentados, jovens, casais, etc., criando o programa “Passaporte Brasil” para a promoção e o incentivo ao turismo interno e doméstico. Este plano foi um marco na história do planejamento brasileiro.

O segundo fato histórico é que a economia brasileira estava em recessão, devido às demandas equivocadas dos ministros da fazenda dos governos do regime civil-militar e, com o descontrole das contas públicas, recessão e uma pressão inflacionária, a década de 1980, economicamente, teve forte retração nos dados e na realidade macroeconômica do Brasil. O turismo era visto como uma alternativa, inclusive para o Estado, para motivar e aquecer economia. Um dos ponto-chaves para esse redirecionamento foi abandonar a cultura do planejamento turístico construída em torno da propaganda da ditadura, onde se predominava com lógica marqueteira dos “três ésses” SSS – *Sex, Sand and Sun* – para um país onde havia praia, lazer, e sol, mas também outros atrativos. Pela primeira vez, o turismo ecológico e o ecoturismo passaram a ser pensados, oficialmente, como uma segmentação de oferta. Isso pôde ser constatado quando foi fixado, por meio da EMBRATUR, quando citou, em sua nova lógica de governança sobre a “importância da sustentabilidade ambiental e social” nas relações do turismo (Lei 6513/1973 e Decreto 86176/1981) e com a aprovação do SISNAMA, o Sistema Nacional do Meio Ambiente. A partir desse momento, as políticas brasileiras, em nível federal, a partir da segmentação da oferta terá dois movimento: um com vistas ao turismo de sol e praia e outro com vistas ao turismo de aventura, ecoturismo e turismo



ecológico e, em menor grau, o turismo rural.

Na década de 1990, o Plano Real e a consequente estabilização da economia brasileira, o próprio turismo começou a ter dados positivos, sobretudo se comparados com os números do final da década de 1980. Antes de tudo, houve a consolidação da governança implantada da década de 1980: descentralizada, debatida e consorciada com os demais órgãos do governo federal e da federação – Estados e municípios –, além de uma cooperação sistêmica com a iniciativa privada. Com a mudança norteadora da política econômica brasileira, passando de ser uma economia neodesenvolvimentista-estatizante, para um neoliberalismo latino, aprofunda-se esse processo.

Assim, através de um vigoroso processo de desestatização, reduz-se, ou mesmo, elimina-se, a participação direta do Estado na economia. No setor turismo isso implicará a privatização de vários hotéis e equipamentos de convenções e lazer, até então estatais, bem como – com a EMBRATUR assumindo o papel de Instituto Brasileiro de Turismo – no abandono da política de construção e participação acionária direta em hotéis e equipamentos. (Alban, 2006: 302)

E, junto com essa política de desestatização e descentralização, o governo cria inspirado nas políticas e nos relatórios da OMT – Organização Mundial do Turismo foi criada, entre 1994 e a concretização após o Governo FHC, já em 1995, o PNMT (Programa Nacional de Municipalização do Turismo), que, basicamente descentralizava deliberativamente e politicamente a gestão do turismo no Brasil, com certa regulação da EMBRATUR. O PNMT tinha basicamente dois sentidos. O primeiro era o de conscientização das cidades e de seus representantes, apelando os benefícios que o turismo poderia trazer para a localidade. O segundo era um conhecimento, por meio do *trade*, sobretudo aos planejadores, dos atrativos e da infraestrutura básica do turismo, no qual foi criado o programa para esse fim, o RINTUR – Relatório do Inventário Turístico Nacional. Diferentemente do que havia sido planejado, esse estágio de radicação do PNMT não foi concluído com eficiência, gerando dificuldades posteriores.

Conjuntamente com o PNMT, a EMBRATUR e o Governo Federal criaram, pela primeira vez, programas de abordagem territorial, descentralizadas e específicas para as idiossincrasias de cada região de interesse e/ou vocação turística. Exemplos desses programas foram o PRODETUR-NE (Programa de Desenvolvimento do Turismo para a Região Nordeste), PRODETUR-SUL (Programa de Desenvolvimento do Turismo para a Região Sul),

PRODETUR-SE (Projeto de Desenvolvimento do Turismo para a Região Sudeste) e o PROECOTUR (Projeto de Desenvolvimento do Ecoturismo). Esses programas visavam uma recuperação nos equipamentos de turismo dos principais destinos turísticos, sobretudo no que tange a infraestrutura básica e turística desses locais.

### **1.2.3. Política Nacional de Turismo pelo Ministério do Turismo.**

A política de municipalização do turismo vigorou até 1º de Janeiro de 2003, com o fim do Governo FHC e a posse de Luiz Inácio Lula da Silva, com uma plataforma política à esquerda e com o tom mais social. Na área do Turismo não foi diferente. Primeiro ato Governo Lula foi a criação do Ministério do Turismo e a divisão da escala hierárquica da administração turística pelo Governo Federal: O Ministério do Turismo tornou-se o responsável pela administração, execução, gestão e planejamento dos planos, programas e das políticas federais. Já a EMBRATUR ficou empenhada pela execução do *marketing* turístico brasileiro em outros países.

As políticas do Ministério do Turismo ficaram instituídas por planos quadrienais, conhecidas como o Plano Nacional de Turismo, onde a lógica de governança apareceu estritamente distinta do governo anterior: havia, sim, certa autonomia e uma descentralização política, mas não derivada de todos os municípios brasileiros e, sim, de regiões turísticas. Em suma, dentro do primeiro PNT, a lógica entre território, turismo e Estado era idealizado em um contexto de região e não de cidade.

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil foi um programa dentro do PNT. Teve uma premissa fundamental, não observada pelo antecessor: Nem todas as cidades têm todas as condições e as infraestruturas básicas de acolher turistas, equipamentos e serviços turísticos. Logo, com a regionalização do espaço, haveria o compartilhamento das infraestruturas, por meio de roteirização da oferta turística desta região. Para ordenar, hierarquicamente, foram criados 65 destinos indutores de turismo no Brasil, onde, compartilhavam em maior e em menor grau, duas características básicas: Possuidor de uma infraestrutura básica e turística consideráveis, além de ofertas turísticas materializadas. O plano foi ordenado em nove módulos centrais, uma espécie de “metas” no qual o próprio plano deveria abranger e alcançar.

“O programa [de regionalização do turismo] é “um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada”, cujos princípios “são a

flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação interssetorial e interinstitucional e sinergia de decisões”. Compreendendo-se como regionalização “a organização de um espaço geográfico em regiões para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística”. (Beni, 2006: 30)

De acordo com essa lógica de governança, estipulada a partir da criação do Ministério do Turismo, a articulação política ficou mais próxima do contexto de certas regiões do Brasil, em contraste do que aconteceu, no governo anterior, nas falhas do PNMT. Essa lógica também instituiu a tomada de poder ficou relativamente mais próxima do destino turístico, sobretudo dos estados, mesmo que seja um programa de nível federal. Isso se dá, principalmente, devido à inserção dos entes estaduais na gestão das regiões, compartilhada diretamente com o governo Federal, sendo que, em nível nacional, os estados executam as ações de marketing dos destinos (BRASIL, 2006).

O PRT – Roteiros do Brasil é uma política pública, pensada claramente em uma dissonância das políticas elaboradas ao longo do tempo no Brasil. O PRT visa à democratização da formação da política, com o incremento da participação popular e um aumento significativo na importância de consulta e de deliberação local, por causa das instâncias de governança. O Programa, em si, foi uma inovação que deve ser resguardado e aprimorado, com o monitoramento proposto pelas próprias diretrizes do programa. Por esses motivos, este trabalho e a iniciativa do autor desta monografia na ênfase da análise deste programa, com o foco na região de Brasília e suas influências nas políticas públicas de turismo da localidade.

## **CAPÍTULO II: A CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA: O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL**

### **2.1. Caminho metodológico**

Para nortear a investigação da presente monografia, opta-se por aplicar o método de pesquisa qualitativa o qual procura compreender o problema de maneira mais específica, buscando analisar em profundidade o objeto de estudo. Este método é indicado para estudos relacionados a ciências e fenômenos sociais, e, sendo o Turismo compreendido como um fenômeno, torna-se indicado também a utilização desse método para o estudo dos impactos desta atividade nas localidades. Este tipo de pesquisa tem a preocupação com o processo e não simplesmente com os resultados, o produto desses processos.

Segundo Triviños:

“[...] existe uma relação necessária entre a mudança quantitativa e a mudança qualitativa. E esta, como sabemos, resulta das mudanças quantitativas que sofrem os fenômenos. Mas a qualidade do objeto não é passiva. As coisas podem realizar a passagem do quantitativo ao qualitativo, e vice-versa”. (Traviños, 1987: 137).

Segundo Minayo:

“A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (Minayo, 1995: 21-22)

O nível de profundidade da pesquisa foi descritivo, onde se procurou descrever as características do fenômeno, e estabelecer as relações entre contexto histórico e atualidade. Os estudos sob esta visão são inúmeros e apresentam como característica de grande significação a coleta de dados.

Como procedimento metodológico utilizou-se do Estudo de Caso que segundo

Triviños, é considerado:

“[...] uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Esta definição determina suas características que são dadas por duas circunstâncias, principalmente. Por um lado, a natureza e abrangência da unidade. Esta pode ser um sujeito.” (Triviños, 1987: 137).

Além de analisar criticamente o problema de pesquisa, haverá a descrição das fases de implementação e da situação da arte do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, e a interpretação baseada na análise documental e bibliográfica, dos documentos emitidos pelas autoridades, tanto na formulação do Brasil, quanto, em uma postulação micro, na execução do plano no Distrito Federal, além de entrevistas estruturadas com atores chaves do processo.

Essa escolha se deu pois há um tema complexo a ser pesquisado e que não possui evidências bastantes concretas para a finalização do tema (Yin, 2001). O método investigatório da pesquisa levantou um caso o– PRT no Distrito Federal – e percorreu do ponto de vista qualitativo do processo de execução e desdobramentos. Além disso, a análise documental, de documentos oficiais e das atas do Condetur – Conselho de Turismo do Distrito Federal – farão parte da técnica de evidencição dos dados.

O metodológico proposto busca responder ao problema de pesquisa desta investigação:

**Em que o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, criado em 2004, como a principal política pública do Ministério do Turismo, possibilitou pelo processo de indução a ampliação da governança na política publica de turismo do DF?**

No recorte espacial do estudo, a região em si consiste o Distrito Federal e algumas cidades que compõem a RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico –, também conhecida como “Entorno do Distrito Federal”.

#### Objetivo Geral

- Analisar o processo de implantação do Programa de Regionalização do Turismo no DF e a implicação deste como política estruturante do turismo local.

#### Objetivos Específicos:

- Descrever o processo de implementação do PRT como política no âmbito do sistema turismo no DF;
- Analisar as mudanças e os impactos que o Programa de Regionalização do Turismo trouxe para o Distrito Federal, sobre o ponto de vista da governança do turismo;
- Analisar a concepção das políticas públicas em turismo após a implementação do PRT – Roteiros do Brasil no DF.

Para dar suporte as interpretações do estudo de caso serão utilizadas categorias de análise:

## **2.2. Categorias de análise**

As categorias de análise existem, objetivamente, para dar forma e caráter ao trabalho proposto. O estudo de caso escolhido se baseia nas categorias para a reconstrução da sua realidade diante dos objetivos e problemas da investigação. As sete categorias de análise abordadas darão sustentação teórica à análise de dados e ao estabelecimento de critérios de aprofundamento ao estudo de caso. Elas são: políticas públicas, políticas públicas em turismo, participação popular, regionalização, formação de redes, turismo, e governança. Sobre as políticas públicas, a visão deste trabalho terá como inspiração as teorias propostas por Dimenstein (2005), Pereira (2008), Gomes (2010) e Rua (1995). A categoria Política pública em turismo será adotada a partir das concepções de Beni (2006) e Gastal& Moesch (2002). A categoria de participação popular será estabelecida de acordo com a teoria de Boff (2015) e complementada com os estudos de Figueiredo (2015), Gomes (2010) e Pinsky&Pinsky (2013). A categoria de regionalização e de regiões, a instância geopolítica dentro do Programa de Regionalização do Turismo, este trabalho aterá sobre a concepção de Santos (2002), além da concepção formulada por Boisier (1996) e Paiva (2005). Já o tema de formação de redes, no turismo, um elemento chave dentro da concepção de governança do PRT – Roteiros do Brasil, será adotado de acordo com a concepção de Fávero (2006) e Beni (2008). Sobre a concepção de turismo, em Moesch (2002), que trata o turismo como um fenômeno, sobretudo com a atuação crucial do sujeito social para a sua realização. Segundo Moesch (2002) as categorias seriam as formas da atividade criadora da ideia, determinando a essência das coisas materiais. E, por último, a concepção de governança é entendido em decorrência do pensamento de (Echavarría, 2013).

### 2.2.1. Políticas públicas

Rua (1995) enfatiza que são criadas para resolver algum conflito, dentro de um aspecto socioeconômico, ambiental, institucional e cultural, em decorrência do uso da política. Dimenstein (2005) acrescenta que, mediante a situação conjuntural em uma determinada sociedade, tais quais, violência, crime, sistema educacional e má distribuição de renda, as políticas públicas servem para sanar disparidades. Essa lógica tem uma ligação íntima com esse trabalho.

A política pública trata-se de uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual tanto o Estado, como a sociedade, desempenham papéis ativos, implicando sempre, e simultaneamente, na intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores, seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático (Pereira, 2008).

“A palavra pública, que sucede a palavra política, não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res publica*, isto é, *res* (coisa), *publica* (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto à sociedade. É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo”. (Pereira, 2008:94).

Para Penteado Filho (2008), política é um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder destinadas a solucionar pacificamente, os conflitos relacionados aos bens públicos, nesse sentido, pode-se dizer que as políticas públicas são resultantes da atividade política e compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação de poderes. Dessa forma, políticas públicas envolvem, entre outros aspectos, o planejamento, a implantação e a avaliação de processos referentes aos bens públicos, devendo comprometer-se com o bem-estar coletivo (Gomes, 2010).

### 2.2.2 Políticas públicas em turismo

Políticas públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação” (Gobert & Muller, 1987), ou seja, o Estado implantando um projeto de governo, através de programas e de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

De acordo com Beni,

“Políticas são orientações específicas [...] Numa visão bem simplista, elas procuram maximizar os benefícios e minimizar os possíveis efeitos adversos, e como tal, fazem parte do desenvolvimento planejado de uma região ou país”. (Beni, 2006:91).

Também, segundo o mesmo autor, a política,

[...] é um curso de ação calculado para alcançar objetivos, ou seja, direções gerais para o planejamento e a gestão do turismo baseadas em necessidades identificadas dentro de restrições de mercado e de recursos. (Beni, 2006:91).

Gastal&Moesch (2002) acrescentam que, as políticas públicas em turismo, podem derivar uma construção de cidadania em alguma comunidade local. O conceito de políticas públicas se constrói, historicamente, como o conjunto de ações que objetivem construir o controle social sobre bens, serviços e obras públicas, de modo que estes sejam desfrutados de maneira efetiva por toda a sociedade. Assim, as políticas públicas se caracterizam pela “democratização do usufruto dos bens – democratização do acesso – e pela organização da sociedade para a determinação e distribuição desses bens – democratização da gestão” (Gastal&Moesch, 2007:40).

Dessa forma, as políticas públicas de democratização não devem se restringir ao imediatismo, como bem colocam Gastal& Moesch (2004), mas se transformar em instrumento de planificação e apropriação dos grandes e variados problemas de gestão urbana, ambiental, social, econômica e humana, bem como domínio sobre o aparato do Estado, tradicionalmente afastado e refratário à participação e ao controle popular.

objetivando permitir que as políticas públicas:

- - Sejam instrumento de desenvolvimento econômico e social, isto é, não devem ter um fim em si mesmas.
- - Contribuam para a qualidade de vida da comunidade local e, em consequência, dos turistas.
- - Legitimem seu valor social ao se tornarem uma estratégia de defesa do meio ambiente e das manifestações culturais locais, a partir da ação tanto dos visitantes como dos moradores.



- - Impulsionem o surgimento de novos atores locais e, conseqüentemente, de novos valores, crenças e desejos, de modo a que eles se constituam em fortalezas para o turismo local, apoiando a criação de uma oferta diversificada.
- - Que o selo da identidade local, agregado ao destino, seja garantido não por certificações exógenas, e sim pela qualidade cultural local, pois cada cultura faz melhor do que as demais aquilo que lhe é de autoria.

### **2.2.3 Participação popular**

A participação popular nas tomadas de decisões é um ponto de análise desta monografia para com o objeto de pesquisa. Segundo Boff (2015), a participação popular é algo essencial para um local, um país tão alijado, do ponto de vista da participação da população e do poder público. A participação popular é sinal de fortalecimento da democracia. Figueiredo (2015) acrescenta que com esse “fortalecimento da democracia”, proposto por Boff tem a implicância de empoderamento de uma sociedade e/ou de uma comunidade local, destacando a importância das pessoas e do povo para com o meio político. Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Entretanto, os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva - o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais, fruto de um longo processo histórico que levou a sociedade ocidental a conquistar parte desses direitos (Pinsky; Pinsky2003).

Cidadania plena pode ser caracterizada como apropriação do processo de conquista, de luta pela efetivação dos direitos, na capacidade de nos fazermos sujeitos responsáveis por nossa história da nossa sociedade, procurando transformá-la no sentido da emancipação e da justiça social (Gomes, 2010:48).

### **2.2.4. Regionalização**

Sobre a região e regionalização, é necessário abordar que o espaço geopolítico da região turística é um ponto chave para a execução do PRT – Roteiros do Brasil. A concepção oficial é que a região, e a conseqüente regionalização do turismo, é uma evidencia e uma

consequência econômica, turística e política, pois acarreta em um maior quantitativo na oferta turística, assim como a possibilidade de maior arrecadação, do ponto de vista financeiro, e a questão política é a descentralização das demandas políticas. Santos (2002) soma isso ao seu conceito de território, quando este é o uso do espaço, desvinculado a ideia de superação das fronteiras definidas pelo homem.

Evidencia-se que os territórios organizados exercem um papel completamente novo atualmente, ao entrarem de vez na busca de competência e competitividade, balizando que a noção de território organizado não depende em nada da escala de tamanho (Boisier, 1996).

Milton Santos nessa perspectiva, coloca:

“O ente regional assim definido não é um mero ajuntamento de municípios, por mais que estes estejam ligados funcionalmente. Trata-se de uma rede de solidariedades e conflitos, surgidos em função do mesmo movimento da história naquilo em que é abrangente, isto é, concernente ao conjunto” (Santos, 2002: 148).

Salienta-se que cada região tem uma dimensão técnica, econômica e cultural, considera-se assim, a região como um espaço social, econômico, político e cultural. Para se identificar uma região é preciso conhecer sua história, a qual se estabelece em constante transformação, dessa forma não é pertinente elaborar uma análise da região de forma anacrônica, desrespeitando as mudanças ocorridas ao longo do tempo.

Uma região não é uma entidade física, mas uma construção social. Mais exatamente, uma região é o resultado de um processo de regionalização. E este processo (assim como seus resultados) é função dos objetivos daqueles que o encetam (Paiva, 2005:2)

Convém considerar que essa nova estrutura articulada de diferentes regiões contrasta com o paradigma dominante, sendo o surgimento de regiões correspondente ao processo democrático, por legitimar, ao menos no discurso, a iniciativa e a sanção às próprias comunidades locais (Harvey, 2006).

#### **2.2.5. Formação de redes**

Segundo Beni (2008), a *clusterização*, ou seja, uma rede de cooperação entre um ou mais entes de determinado serviço ou agentes sociais pertencentes ao sistema produtivo do

turismo se dá derivado de uma formação e uma consequência do desenvolvimento de uma região, com a integração de seus equipamentos turísticos. As redes, a priori, devem ser estabelecidas entre os mesmos serviços do turismo, de acordo com a percepção de cada região. E, com o desenvolvimento da região turística, esse cluster seria um vetor de desenvolvimento. Também é observável a competição de redes, segundo Fávero (2006), para uma cooperação mais amistosa entre os equipamentos similares dentro de uma mesma região, para que todos os envolvidos tenham ganhado.

#### **2.2.6. Governança**

A participação assume posição crucial na possibilidade da sociedade para a definição da vontade coletiva e a determinação das condições de sua própria vida urge da “participação política”. E a ruptura desses processos de inércia está emergindo na questão local, que assume como uma reafirmação da diferença e da especificidade de cada grupo frente às visões universalistas (Echavarría, 2013).

A viabilidade dessa mudança, então, é somente vislumbrada por meio do reconhecimento e na promoção de uma participação dos atores sociais – de modo a recuperar os circuitos de aprendizagem, com base nas experiências vitais dos participantes, seus modelos mentais, suas crenças e percepções, os quais refletem não só as diferentes imagens da realidade de onde parte todo o processo de desenvolvimento, como também, e fundamentalmente, de onde derivam as diversas visões de futuro desejável e possível. A partir desse universo complexo composto por múltiplas respostas o desenvolvimento do regime da necessidade, assume o centro da discussão pública acerca de *quê* e *como*, nos projetos coletivos. O que exige uma nova forma de composição da governança do processo de proposição – direitos cidadãos, criação do saber-fazer, gestão-autonomia de decisão sobre o rumo do processo.

Processo que deve aproximar a questão local do objeto de estudo, o Turismo, onde uma instância importante de planejamento que são as instâncias regionais e municipais de Turismo, os quais foram constituídos como fóruns deliberativos, onde deveriam permear as decisões para o desenvolvimento das atividades nas localidades, transformem-se de fato *in loco* de construção de uma cidadania orgânica.

O olhar crítico sobre a representação estabelecida no âmbito desses conselhos deve ir

além do que está posto e apreender a lógica dos interesses, que muitas vezes se encontra invisível e para isso exige o empoderamento dos atores sociais na organização das entidades e associações em novas formas de governança para além da institucionalidade, da regulação.

Nesse sentido o Poder Público deveria sensibilizar a comunidade local sobre a compreensão da complexidade do desenvolvimento do turismo, e o que representa a importância da representação, fomentando a participação de diferentes atores para que seja possível uma construção participativa além das formas tradicionais de poder que já se estabelecer no território.

### **2.2.7. Turismo**

A compreensão do fenômeno do turismo deve abranger sua complexidade quanto a seu objeto transdisciplinar e multissetorial, que pelo o encontro entre turista e anfitrião permite relações sociais, como a hospitalidade, encontro de diferentes culturas e saberes, ultrapassado o entendimento como função de um sistema econômico (Moesch, 2004).

## **2.3. O Programa de Regionalização do Turismo**

### **2.3.1. Processo histórico**

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil foi lançado, em 2004, como uma política pública, oriunda do primeiro Plano Nacional de Turismo, após um ano de criação da do Ministério do Turismo.

Segundo o Ministério do Turismo (2004), a nova lógica do Programa de Regionalização do Turismo, do ponto de vista territorial, e da intervenção do Estado, enquanto planejador, gestor e executor de políticas, é de que o turismo não seria mais feito, individualmente, de cidade a cidade, como pregava o PNMT, conforme visto no Capítulo I, mas sim, a abordagem será em uma região turística, com o planejamento estratégico integrado, a promover o desenvolvimento sustentável nessas tais regiões.

O planejamento descentralizado do poder federal já era bastante discutido. De forma até menor, o PNMT já pregava isso, pois era municipalista e pregava essa descentralização aos municípios. Outra legislação importante, o Estatuto da Cidade, contido nos seus incisos I a III, de seu Art. 4º, por meio da Lei 10.257/2001, há uma questão bem clara sobre a

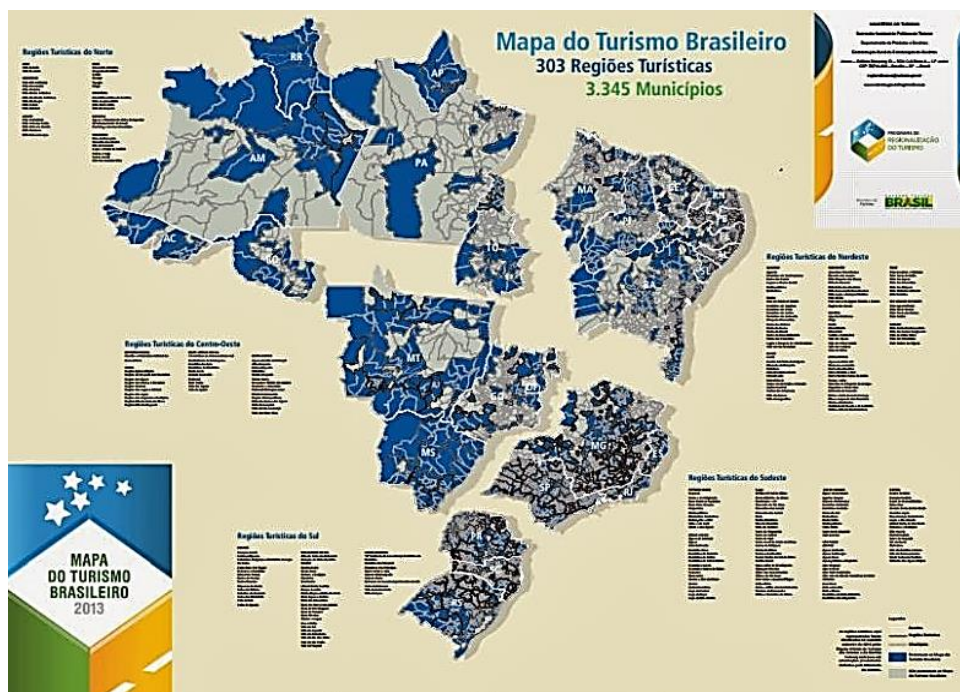
disposição do Estado e da própria lei sobre os planejamentos a nível regional, estabelecendo uma hierarquia política inexistente nos poderes federados brasileiros. A regionalização, antes de tudo, teria um papel para um maior desenvolvimento social e econômico do território (BRASIL, 2001). A partir dessa publicação e, o uso do solo do ponto de vista regional, as políticas públicas conseguiram, do ponto de vista da emancipação política, uma maior notoriedade quanto ao planejamento e gestão, sobretudo a nível nacional.

Para o turismo, do ponto de vista da execução por meio do Estado, o auge da regionalização foi quando este foi transformado em planejamento de uma macropolítica federal e o nascimento do Programa de Regionalização do Turismo, assim como aponta o primeiro parágrafo deste capítulo, mas, do ponto de vista legal, a regionalização do turismo teve o seu ápice com a aprovação da Lei 11.771/2008, a Lei Geral do Turismo que, no inciso VI do Art. 5º e no inciso III do Art. 9º, deixam bem claro o ponto de vista política da gestão do turismo: a descentralização, dando poder político a certas regiões – em detrimento das forças municipais, que teriam um papel fundamental (mas não o único), pois para a regionalização ter sucesso, estes entes locais precisam ser ativos e ter predisposição a se alinharem a uma região – para uma integração entre essas (BRASIL, 2008).

Beni (2004) argumenta que:

“[...] Convém assinalar que se entende como planejamento regional um conjunto de polos de desenvolvimento turísticos hierarquizados, unidos por uma infraestrutura comum que, em sua totalidade, contribuem para dinamizar o desenvolvimento econômico e social de extensa parte do território nacional”. (Beni, 2004:111).

**FIGURA 2. MAPA DAS DIVISÕES DAS REGIÕES TURÍSTICAS BRASILEIRAS<sup>8</sup>.**



Fonte: Ministério do Turismo, (2013).

---

8 Dos 5.545 municípios, segundo o IBGE (2015), 3.345 deles pertencem a alguma região. As regiões foram formadas, principalmente, pela facilidade política de executar políticas públicas, dada a extensão territorial brasileira e devido ao aumento e a diversificação da oferta turística de um roteiro.

Com a argumentação dos parágrafos anteriores, necessariamente entende-se o porquê que o governo, principal agente social planejador e executor das políticas federais de turismo, levou a regionalizar o espaço turístico: um maior controle dessas políticas, assim como um maior alcance das benesses que o turismo pode trazer, além de que, no caso de um país de grande extensão, como o Brasil, a descentralização política é notadamente uma alternativa que possibilita isso. Beni (2006) ainda acrescenta que a oferta turística, por meio da roteirização turística regional tem outra condicional: aumenta e diversifica as próprias ofertas turísticas de um determinado território.

Para uma questão didática e de melhor compreensão, este trabalho dividirá a apreciação do Programa de Regionalização do Turismo em quatro partes: A primeira será a análise nas diretrizes do Programa, seja do ponto de vista da governança, seja do ponto de vista do fundamento do programa. O segundo são as diretrizes básicas do Programa. O terceiro é a pesquisa da divisão territorial do PRT: a região turística. O quarto ponto será conhecido a mudança política do PRT, por meio de sua inserção no Segundo Plano Nacional de Turismo, e suas políticas satélites: o programa de 65 destinos indutores e o salão do turismo. E o quinto ponto é sobre a revisão que acarretou o Programa, no ano de 2013.

### **2.3.2. A governança no PRT**

Segundo o Ministério do Turismo (2004):

O Plano Nacional [I Plano Nacional de Turismo] deve ser o elo entre os governos Federal, estadual e municipal, e entre as entidades não governamentais, a iniciativa privada e toda a sociedade. Deve ser fator de integração de objetivos, otimização de recursos e junção de esforços para incrementar a qualidade e a competitividade, aumentando a oferta de produtos brasileiros nos mercados nacional e internacional. (BRASIL, 2004: 14).

O PRT foi concebido, inicialmente, no I Plano Nacional de Turismo, dentro da Macropolítica 4 – Estruturação e Diversificação da oferta turística. Esses macroprogramas, em uma análise sucinta, podem ser notados como as políticas essenciais do Ministério do Turismo, para o Governo Federal, assim como para o próprio turismo brasileiro. A Macropolítica 4, no qual o PRT fazia parte, tinha a função de ordenar todas as políticas-chave e as estratégias do planejamento regional do turismo (Carneiro, 2014), baseando-se nisso para se alcançar um turismo cada vez mais competitivo e qualitativo. Em suma, para esses objetivos, a descentralização, e a consequente regionalização do turismo era imprescindível.

Esse resultado se dava, primeiro, por uma coordenação maior, do ponto de vista da gestão e do planejamento do setor público e privado. Segundo, por uma maior participação dos entes que compõem o chamado *trade* turístico. Essa governança, do ponto de vista dos entes federativos, comandariam conjuntamente a região turística, seja por meio de suas ofertas turísticas, seja por meio das estratégias econômico-turísticas da mesma.

Com o entrosamento desses agentes sociais do turismo e, acrescentando a sociedade civil, os sindicatos e os representantes do terceiro setor, há a construção de uma instância regional. O planejamento do turismo passa a ser realizado, dentro do espaço político, conjuntamente com outras quatro instâncias: Governo Federal, governos municipais, instâncias regionais e governos municipais, conforme a *Figura 3*. Ou seja, nenhum ente federado tem alguma diminuição política na execução do Programa de Regionalização do Turismo, mas o “espaço de debate” e governança principal são concretizados em sua instância regional, no qual os entes federados deliberam juntos, propriamente com outras esferas da superestrutura turística e do terceiro setor. Mesmo com a institucionalização das regiões turísticas e a criação da instância regional no planejamento turístico, cada uma das quatro instâncias têm atribuições distintas a se cumprir, segundo o Ministério do Turismo (2004):

- Governo Federal, conjuntamente como o Conselho Nacional de Turismo, tem como atribuições o planejamento de diretrizes, coordenar ações, orientar as parcerias, além de monitorar as ações para o Programa de Regionalização do Turismo;
- Os governos estaduais, conjuntamente com os fóruns estaduais de turismo, têm como atribuições o alinhamento estadual às políticas nacionais, assim como a regionalização do Turismo, em nível nacional, o planejamento de diretrizes, a coordenação de ações, a orientação de parcerias e monitoramento de execução das atividades em nível



estadual, ou seja, no conjunto de regiões no que tange a compreensão estadual de tais regiões;

- As instâncias regionais têm como atribuições, apoiado pela superestrutura turística estadual, o planejamento e coordenação de ações, além da articulação e estabelecimento das parcerias e o monitoramento e a execução das atividades em nível estadual. Como o foco do programa é basicamente a divisão do território em regiões, essa instância, como relatado acima, tem a função de garantir o funcionamento e a depreciação das regiões turísticas, garantindo o seu funcionamento e a sua sustentabilidade;

**FIGURA 3. ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO DA GOVERNANÇA DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL<sup>9</sup>.**



Fonte: Ministério do Turismo, (2004).

- Os governos municipais têm como atribuições, conjuntamente com os Conselhos Municipais de Turismo, a mobilização para o debate entre os entes municipais, acompanhar os debates e as estratégias municipais para a elaboração dos roteiros



turísticos, assim como integrar os agentes ligados ao turismo à região turística em questão.

Portanto, a governança dentro de uma região turística é capitaneada pelos três entes

---

<sup>9</sup> Estrutura de coordenação política das regiões turísticas. Note que tanto o Governo Federal, estaduais e municipais têm a sua importância, mas a deliberação política em si da região turística acontece na instância de governança regional, com a integração dos municípios, estados, Governo Federal e da sociedade civil e do terceiro setor.

federados brasileiros e, além destes, a coordenação regional, onde, realmente, se daria a real política planejamento, execução e gestão das regiões turísticas.

### **2.3.3. Diretrizes básicas do PRT – Roteiros do Brasil**

Segundo o Ministério do Turismo (2004), é de fundamental importância que as instâncias regionais sigam as diretrizes propostas originalmente pelo plano para que o sucesso do mesmo seja mais provável. Do ponto de vista de diretrizes, o PRT tem o direcionamento para dois escopos: um para a formação do plano em si, ou seja, quais os objetivos na qual o PRT foi criado. O segundo, nomeados de diretrizes operacionais, são designadas diretamente para a governança e as instâncias regionais, que tem como função primordial, a evolução de implementação das etapas do Plano de Regionalização de Turismo em tal região.

Sobre a primeira, o PRT foi orientado e concebido sob cinco diretrizes, segundo (BRASIL, 2004):

- A primeira diretriz diz respeito ao envolvimento da chamada superestrutura turística<sup>10</sup>. Sem o envolvimento dos agentes sociais, tanto públicos, quanto privados, que pertençam diretamente ou indiretamente ao turismo, as políticas não avançariam e não permitiriam o sucesso das mesmas;
- A segunda diretriz diz respeito à conversação que deve existir entre os membros do *trade*, para a criação política de um corpo consultivo e deliberativo de caráter horizontalizado. O diálogo é essencial para a disposição de um meio-termo;
- A terceira diretriz diz respeito sobre a questão do quantitativo e o qualitativo do diálogo. É prescindível a discussão entre mais entes e não somente do setor produtivo-empresarial do turismo, por exemplo;

- A quarta diretriz diz respeito à necessidade da população local ser escutada, acima de tudo. O conhecimento e as habilidades da comunidade que vive em tal território são muito mais próximos da realidade e dos quesitos conjunturais, sendo assim, a

---

<sup>10</sup> Segundo Beni (2004), a superestrutura turística é a implexa organização que compõe o sistema de turismo (Sistur), que reúne os entes das estruturas públicas e privadas, formadores de micro e macropolíticas para o turismo, além de organizarem, planejarem, e gerenciarem o sistema de oferta e demanda de um atrativo ou destino.

necessidade lógica de a população local ser ouvida;

- A quinta diretriz diz respeito a indispensável visão na qual possíveis preconceitos e diferenças, do ponto de vista sociocultural e econômico não devem ser externalizadas e, acima de tudo, respeitadas e compreendidas como uma questão de falta de acesso e de oportunidades.

Já as diretrizes operacionais são aquelas que devem ser frisadas no momento de execução da região turística, já com a consolidação institucional da governança e, portanto, das diretrizes de criação do PRT.

- A primeira diretriz operacional é a sensibilização. Nesse estágio, os agentes públicos são munidos de argumentos e circunstâncias do por que o Programa de Regionalização do Turismo e o próprio turismo regional podem trazer benesses, do ponto de vista sustentável;
- A segunda diretriz é a mobilização. Com a eficiência em sensibilizar os entes que pertencem ao sistema turístico, cabe agora mobilizar estes e outros atores sociais para ações que deem início ao processo de integração e do diálogo entre eles, para o desenvolvimento, como política pública, do PRT;
- A terceira diretriz é a institucionalização da instância regional. Nesta fase, os atores sociais são orientados sobre a disposição, o processo e do desenvolvimento da criação de uma zona geopolítica que planejará e executará o turismo naquela região. Ou seja, nesse instante, a ideia de região turística, como instituição é detalhada;
- A quarta diretriz diz respeito da elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional. Tem basicamente a função de detalhar as táticas, por meio de

seus atrativos e de sua oferta, como um todo, de uma possível política regional, com fins de competitividade;

- A quinta diretriz diz respeito à implementação do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional. Coloca à prática todos os planos estratégicos pensados na quarta diretriz e elabora planos mais específicos, além do detalhamento orçamentário;
- A sexta diretriz é o sistema de informações turísticas. Demonstra a notoriedade da necessidade de um diagnóstico turístico da região, assim como a sua inventariação, para dados que sejam confiáveis e reais;
- A sétima diretriz é a região turística como modo inovador de integrar roteiros, atrativos e produtos, a partir de suma segmentação turística, dentro de uma região turística. Nesta diretriz, as instâncias são orientadas a planejar e dar ferramentas às roteirizações, assim como executor, manter e operar o roteiro turístico;
- A oitava diretriz operacional é a promoção e apoio à comercialização. Aqui, as instâncias regionais, aparentemente, já avançadas no que tange a concretização de seus roteiros e, conseqüentemente de sua oferta turística, são orientadas nas políticas no que tangem o marketing e a estruturação da promoção da região e da comercialização;
- A nona diretriz é a o sistema de monitoria e avaliação do programa. Neste instante, a região já tem a divulgação de seu inventário e o comércio de sua oferta turística, assim como consolidação de seus roteiros e, possivelmente, dos segmentos turísticos. Essa diretriz orienta as avaliações e o monitoramento das políticas da instância regional.

O Ministério do Turismo, como articulador, a nível federal, e criador do PRT, salienta a necessidade dessas diretrizes serem cumpridas, sob a possibilidade de insucesso de uma região turística. Segundo BRASIL (2007), apesar de serem espécies de “estágios de implementação” do PRT, eles não são sequenciais, pois a tomada e a necessidade da efetuação são singulares e distintas, sendo comparadas caso a caso, de acordo com a realidade da região turística.

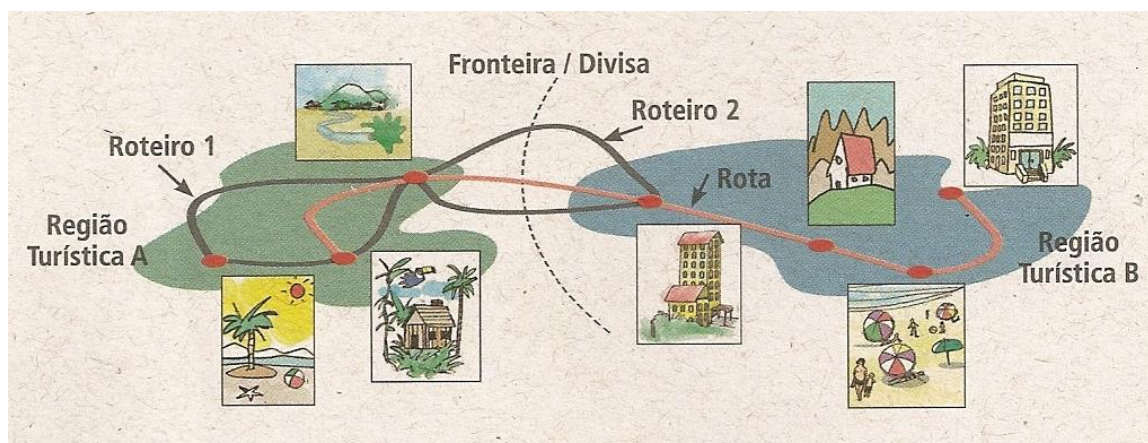
#### **2.3.4. Regionalização turística**

A necessidade, de se regionalizar foi discutida acima, no início desse capítulo,

através do ponto de vista da área acadêmica e do próprio Ministério. Mas, do ponto de vista prático, ocorriam muitos imbróglis que poderiam extrapolar, geograficamente, as políticas e o planejamento de algumas localidades, e consequentemente eram finalizados. Deve se ter em mente que, antes do programa analisado neste trabalho ser criado, existiam regiões turísticas no Brasil que excediam os limites territoriais de um município e até de estados e, devido a essas dificuldades, do ponto de vista de gerenciamento, a ideia em conjunto entre outros municípios e locais, do ponto de vista de uma governança em turismo, era esquecida.

O turismo é um fenômeno que se apropria do espaço geográfico, mediante praticado pelos atores sociais que se deslocam por esse mesmo espaço. Segundo Santos (2002), o turismo faz com que o espaço seja como uma mercadoria para o turismo e Krippendorf (2009) acrescenta que quando o espaço é “vendido”, por meio do turismo, ele mesmo o transforma e molda, gerando impactos. Por essa argumentação, a utilização de um território, de uma região geográfica tem total fundamento, pois um território pode extrapolar as fronteiras estabelecidas pelo homem, como o caso do turismo, por exemplo. O Programa de Regionalização do turismo também foi concebido para sanar essas distorções. Com isso, foram criadas as designações territoriais de “regiões turísticas”, que, segundo o Ministério do Turismo (2007:13), é o “espaço geográfico que apresenta características e potencialidades similares e complementares, capazes de ser determinadas”.

**FIGURA 4. ESQUEMA ESPACIAL DO PRT: REGIÃO E A DINÂMICA DO TURISMO<sup>11</sup>.**



Fonte: Ministério do Turismo, (2007).

Essas regiões turísticas, ao momento que se unem por idiossincrasias próprias, assumem uma predisposição, uma integração e um compartilhamento dessas singularidades, que, no caso do objeto estudado, são os atrativos e os serviços turísticos. Desse modo, a

partilha desses equipamentos, para as benesses do turismo a todos os municípios, o instrumento para o aproveitamento da oferta turística em diferentes cidades, sem a perda

<sup>11</sup>Exemplo de roteirização turística, formada pela oferta turística de duas regiões. Perceba a unificação do roteiro e a interdependência entre as duas regiões. Os roteiros são formados em decorrência das singularidades da oferta turística, caracterizado pela segmentação do coletivo de atrativos, e as funções endógenas e exógenas, ou seja, suas atrações únicas e singulares, assim como os fatores externos que são provocados por casos específicos da localidade em si, são fundamentais para o seu sucesso de tal região.

sustentável nas demais que compõem a região, mas dentro de uma mesma, é a roteirização turística desses mesmas ofertas do turismo. A partir desse instante, a região turística passa a ser o objeto de delimitação geográfica para uma roteirização sobre as características ímpares de tal região, ou seja, seus fatores endógenos (pelo fato da singularidade) e exógenos (pela motivação dos turistas a se deslocarem para o atrativo de uma região específica) são incipientes para a atração de turistas.

Por esses argumentos, a lógica da roteirização turística, dentro de uma região integrada e que dá base quali-quantitativamente ao conjunto de atrativos para serem oferecidos como “produtos”, ou seja, a oferta turística a ser comercializada, é a política do PRT, se visto do ponto de vista do uso do território.

### **2.3.5. PRT no II Plano Nacional de Turismo (2007-2010)**

No segundo Plano Nacional do turismo, em 2007, o Programa de Regionalização de Turismo continuou a sua importância e, ainda, teve o seu papel institucional fortalecido. Diferentemente do que estava descrito no I Programa Nacional de Turismo, (o PRT era visto como uma política dentro da Macropolítica 4, - Estruturação da oferta turística), para se tornar propriamente dito uma macropolítica dentro do II PNT.

Com a escalada de hierarquia do Programa de Regionalização do Turismo, outras quatro micropolíticas passaram a fazer parte do PRT, segundo o Ministério do Turismo (2004):

- Conforme a *Figura 5*, o primeiro programa é o Programa de planejamento e gestão da regionalização. Este plano tem a finalidade de executar planos estratégicos para as regiões turísticas, assim como a gerência e o monitoramento;

- O segundo programa é o Programa de estruturação dos segmentos turísticos. Basicamente, ordena os segmentos e orienta as segmentações criadas, de forma mercadológica, para um embasamento teórico e oficial. Com isso, há a possibilidade de aplicação, como uma política pública, das várias segmentações existentes;
- O terceiro programa é o Programa de estruturação da produção associada ao turismo. ele tem a finalidade de dar apoio a serviços que não são, diretamente, ligados ao turismo, mas contribuem, de forma indireta e direta. Alguns exemplos são o artesanato, o fluxo comercial, industrial e o terceiro setor. Esta política também lida com a ampliação da oferta turística e do potencial turístico, sendo que, para esse último, há uma visão de estruturação, para passar a integrar, de fato, um atrativo turístico;
- O quarto último programa que compõe o macroprograma da Regionalização do Turismo no II Plano Nacional de Turismo é o Programa de apoio ao desenvolvimento regional, que tem, por princípio, dar estabilidade e garantir o desenvolvimento sustentável, via turismo, às regiões turísticas, melhorar a qualidade da população residente, além de integrar o PRODETUR<sup>12</sup>.

**FIGURA 5.** ORGANOGRAMA DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO II PLANO NACIONAL, CRIADO EM 2007<sup>13</sup>.



Fonte: Ministério do Turismo, (2007).

Além disso, dois micropolíticas aperfeiçoaram, ainda mais, o PRT: o primeiro foi a criação do Programa “65 destinos indutores do desenvolvimento turístico nacional” e o,

chamado “Salão do Turismo” foi uma estratégia de comercialização dos destinos, por meio

<sup>12</sup>Segundo Beni (2006), o PRODETUR foi uma política, implementada em meados da década de 1990, que visava o planejamento do turismo por dois aportes: o financiamento para o estabelecimento de infraestrutura e estruturação dos destinos e o desenvolvimento sustentável. Este programa se dividiu em outros seis, uma para cada grande região brasileira e outro voltado para o ecoturismo, conforme detalhado no Capítulo I.

<sup>13</sup> Divisão do Programa de Regionalização do Turismo após a publicação do segundo Plano Nacional do Turismo: Com a “nova roupagem”, o programa passou a ter muito mais importância. Orientado como uma macropolítica, outras micropolíticas “entraram” no bojo do PRT.

de exposições e feiras.

### **2.3.6. 65 Destinos do desenvolvimento turístico nacional**

Este programa, criado a partir da experiência do PRT, foi uma tática, notadamente com uma lógica mercadológica, por meio do anseio da competitividade como uma estratégia de atrair mais turistas. Tinha como base o foco das políticas federais, e, consequentemente, o financiamento e o repasse das verbas para essas cidades. Assim como é citado no título do programa, as cidades escolhidas foram intituladas de “indutoras”, uma “espécie de hub” (por uma série de fatores, explicitadas logo abaixo) para uma ou mais regiões, e, por isso, segundo o Ministério do Turismo, teve uma atenção especial e municipalizada, contrariando o próprio PRT.

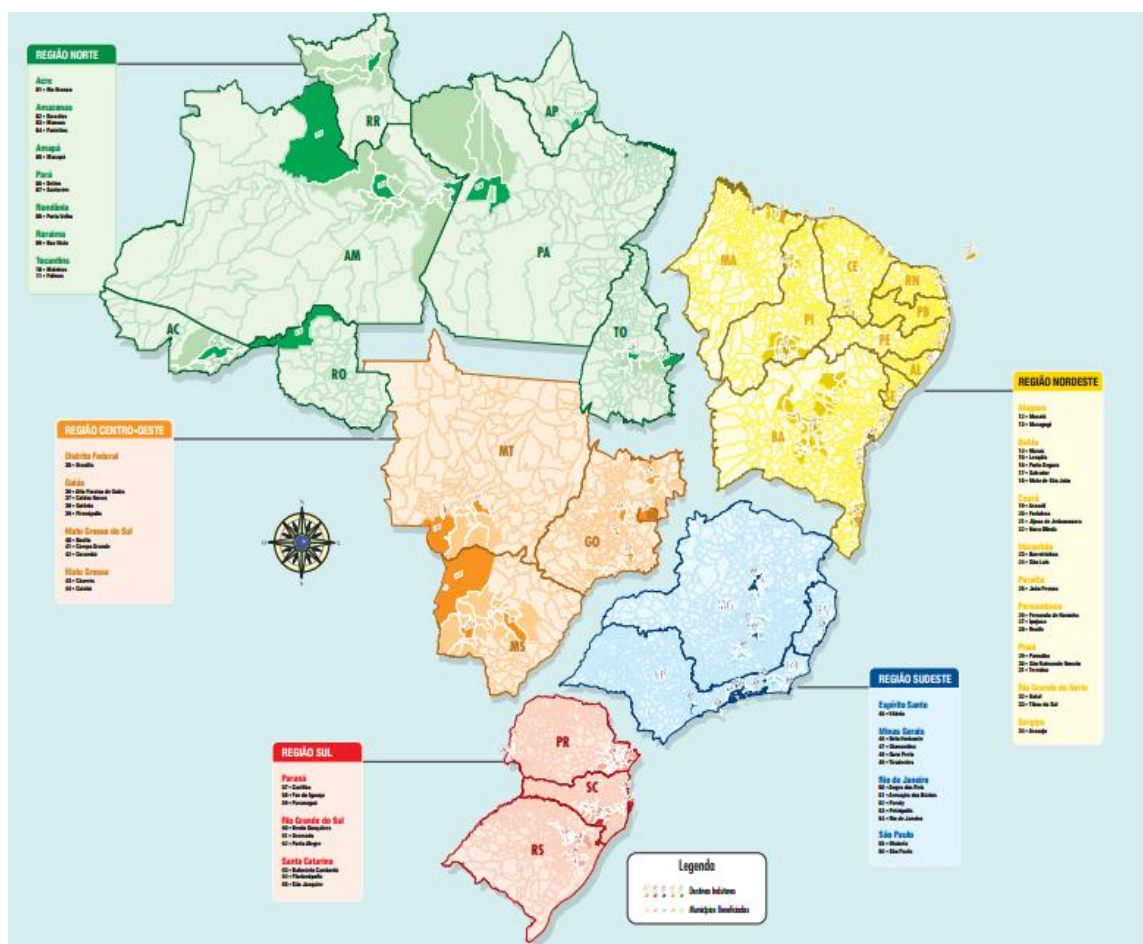
A escolha desses 65 destinos indutores foi feita mediante cinco critérios (BRASIL, 2008):

- **Infraestrutura:** O primeiro critério adotado para a escolha dos destinos foi a qualidade, assim como as condições gerais da infraestrutura básica da cidade: situação do sistema de saúde, segurança pública, comunicação, energia, abastecimento de água, saneamento básico e tratamento de esgoto, transporte público e mobilidade, meios de acesso, como malha viária e ferroviária, assim como aeroportos, ferroviárias e rodoviárias;
- **Infraestrutura turística:** O segundo critério adotado para a escolha dos destinos foi o estado dos equipamentos e serviços turísticos do local: serviços de hospedagem, alimentação, lazer, agências e operadoras, transporte turístico, assim como dos atrativos turísticos;



- Políticas públicas: O terceiro ponto para que uma cidade seja um destino indutor é a qualidade política de suas governanças, sobretudo do ponto de vista da integração regional;
- Econômica: O quarto ponto é a análise das condições econômicas de uma cidade e a capacidade do potencial empresarial e de lucro da localidade;
- Sustentabilidade: O último ponto em análise para uma localidade tornar-se um destino indutor é a questão da sustentabilidade, do ponto de vista ambiental, social, econômico e cultural e o quanto que a sustentabilidade e suas dimensões estão sendo aplicadas, do ponto de vista das políticas de turismo.

**FIGURA 6. MAPA DOS 65 DESTINOS INDUTORES DE TURISMO NO BRASIL<sup>14</sup>.**



Fonte: Ministério do Turismo, (2008).

Essa política teve uma grande contradição: em muitos destinos, mesmo mais estruturados, do ponto de vista da infraestrutura básica e turística, ficaram excluídos no quantitativo de 65 cidades. Percebe-se que a escolha deliberada foi intimamente ligada ao



fluxo ou a quantidade *per capita* de turistas.

### 2.3.7. Salão do Turismo

O Salão do turismo eram feiras e exposições anuais, que tinha como o principal objetivo a promoção e, sobretudo, a comercialização dos roteiros e destinos turísticos.

destinos indutores. concentrados na Região Nordeste.

A primeira de 2006 e a última existir antes do II Turismo, somente após o ano de 2007

**FIGURA 7.**  
PROMOÇÃO DO  
TURISMO, NO



<sup>14</sup> Mapa do Brasil com os 65

Maciçamente, eles estão Sudeste e na Região

edição ocorreu no ano em 2011. Apesar de Plano Nacional de foi vinculado ao PRT (Carneiro, 2014).

CARTAZ DE 6º SALÃO DO ANO DE 2011<sup>15</sup>.

Fonte: Ministério do Turismo, (2011).

O grande dilema é que os salões de turismo não passavam de eventos com uma visão quase que unicamente de mercado, como pode se perceber na *figura 7*, como pode ser percebido no cartaz que anuncia o VI Salão, realizado durante os dias 13 a 17 de junho de 2011, em São Paulo. O espaço é um supermercado, onde os destinos e seus atrativos não passam de produtos na prateleira, sem valorizar a visão de sustentabilidade, que o próprio Ministério elencou como chave, tanto para a consolidação de uma região turística, de um

---

<sup>15</sup> Cartaz de promoção do 6º Salão do Turismo, em junho de 2011. Percebe-se que há uma analogia clara entre o Salão do Turismo e um supermercado, sendo o produto turístico, mercadorias nas prateleiras e no carrinho de compras. Essa imagem define muito bem o evento: basicamente feito para a compra de destinos e a comercialização dos mesmos.

e/ou de um destino indutor.

De fato, houve o mínimo de visibilidade e a inserção das regiões e dos novos destinos. Mas o problema é “pra quem houve essa visibilidade?”. O público do evento era de profissionais de turismo, sobretudo de grandes empresas e de agências de viagem. A divulgação dos destinos era feita somente pelas macrorregiões brasileiras, conforme o IBGE delimita. Essa aparência não passou de uma lógica de compra e venda e oferta e demanda do turismo.

### **2.3.8. PRT no III Plano Nacional de Turismo**

No decorrer de 2010 e 2011, por meio da cartilha “Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo”, o PRT foi rediscutido, no sentido de revisão de sua execução, mas não houve mudanças estruturais e nas suas diretrizes gerais. Ao longo dos anos de 2012 e 2013, com fins de estruturação e reforma para as novas demandas do III Plano Nacional de Turismo.

Nesse processo, houve intensa participação popular com os agentes sociais, o *trade* e, inclusive, a academia foi incluída ao debate. Feito nas instâncias locais e regionais, sobre o alcance do PRT, esses diálogos entre os agentes sociais surgiram novas planificações e sugestões. Com a periodicidade e os resultados desses encontros, foram criadas as “Redes Nacionais de Regionalização” (BRASIL, 2013).

As mudanças ocorreram em dois vieses: na reorganização as diretrizes operacionais, agora nomeada de “eixos de atuação” do Programa e no âmbito da governança

O primeiro ponto revisto foi a questão dos eixos de atuação, que nada mais são do que as diretrizes gerais de intervenção do Programa de Regionalização do Turismo, segundo Brasil (2013), estruturados em oito eixos.

- O primeiro eixo o nome de “gestão descentralizada do turismo”, que corrobora e elaboram ações estratégicas para a consolidação dos roteiros e do turismo, sob a ótica da regionalização;
- O segundo eixo, nomeado de “planejamento e posicionamento de mercado”, busca o desenvolvimento da oferta turística sob o ponto de vista mercadológico, mais precisamente entre a oferta e a demanda da região;
- O terceiro eixo, sobre a “qualificação profissional dos serviços e da produção associada”, tem duas proposições: a primeira é fomentar a qualificação dos funcionários que trabalham, principalmente, na “na linha de frente”<sup>16</sup> dos equipamentos em turismo, sobretudo um aporte no conhecimento e na fluência de idiomas. A segunda proposição é uma sensibilização para a necessidade de inscrição, tanto dos trabalhadores, quanto dos proprietários dos estabelecimentos de turismo, nos sistemas de cadastro do Ministério do Turismo, sobretudo o Cadastur e o SPClass, devido aos altos índices de informalidade da área;
- O quarto eixo, “empreendedorismo e produção de investimentos”, visa à capacidade e o planejamento de investimentos, como, por exemplo, crédito financeiro de investimento em bancos – públicos e privados – e órgãos de fomento e o incentivo sobre o viés da iniciativa privada e de PPP’s (parcerias público-privadas);
- O quinto eixo, sobre o fomento a “infraestrutura turística”, diz respeito à necessidade de estruturação da infraestrutura, básica e turística, dos destinos. Outro ponto bastante importante, sob o olhar do turismo cultural, é a restauração de prédios degradados, sobretudo históricos;
- O sexto eixo, designado como “Informação ao Turista”, ordena a sinalização turística e o atendimento dos centros de atendimento aos turistas;

- O sétimo eixo, alcunhado de “promoção e apoio a comercialização” tem como função a contemplação do *marketing* e da publicidade dos destinos e dos atrativos, assim como a promoção institucional em feiras, *workshops*, e eventos em turismo nos âmbitos nacional, estaduais e municipais;
- O oitavo eixo, categorizado como “monitoramento”, é o eixo de revisão dos resultados apresentados ao longo do processo.

A governança manteve a interação entre os entes federados (Governo Federal, governos estaduais e governos municipais), além da instância regional, mas, a partir da concretização da institucionalização da Rede Nacional de Regionalização e a criação de “redes-satélites”,

---

<sup>16</sup> Funcionário *front office*, ou “linha de frente”, na tradução literal, segundo Abott (1999), é o funcionário que tem um contato diretamente com o cliente, como o caso de porteiros, recepcionistas, caixas e balconistas.

tanto, em nível nacional, estadual, regional e municipal, a sociedade civil, o mercado, o Sistema S, o terceiro setor, a academia e outras entidades ligadas ao turismo. Estas pertencem, de fato, à instâncias de controle e execução do PRT e estes entes passaram a integrar, de fato, a governança e a direção das regiões turísticas, por meio dos interlocutores e do comitê executivo, no caso da esfera nacional, conforme a *Figura 8*.

FIGURA 8. TABELA COM O NOVO ARRANJO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA NA REFORMULAÇÃO DO PLANO DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO<sup>17</sup>.

Ambito	Instituição	Colegiado	Executivo
Nacional	Ministério do Turismo	Conselho Nacional	Comitê Executivo
Estadual	Orgão Oficial de Turismo da UF	Conselho / Fórum Estadual	Interlocutor Estadual
Regional	Instância de Governança Regional		Interlocutor Regional
Municipal	Orgão Oficial de Turismo do Município	Conselho / Fórum Municipal	Interlocutor Municipal

Fonte: Ministério do Turismo, (2013).

O PRT foi, de fato, uma inovação e uma quebra de paradigma no sentido de aproximação da tomada política, do planejamento e da execução das políticas públicas para mais próximo do cotidiano e da realidade na base do processo. De fato, há alguns pontos que

---

<sup>17</sup> Tabela da recomposição da governança das regiões turísticas após a readequação, com vistas ao III Plano Nacional de Turismo. Nota que as instâncias, em todos os níveis federativos estão presentes. Os interlocutores, nos níveis municipais, regionais e estaduais, e o comitê executivo, no nível federal, foram formados em decorrência do sucesso da Rede Nacional de Regionalização.

devem ser melhorados que, nem essa última revisão com vistas ao III Plano Nacional de Turismo resolveu, como a interlocução ainda mais com os atrativos e a formalização desses, principalmente no que se refere à integração e a soma aos roteiros já existentes. Contudo, a significação que o Programa tem foi ímpar na história das políticas públicas brasileiras: mais diálogo e mais empoderamento “na ponta” do sistema produtivo do turismo.

### **CAPÍTULO III: FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM BRASÍLIA**

#### **3.1. Brasília e o processo de regionalização do turismo: uma introdução**

Brasília, a capital do Brasil, foi inaugurada em 21 de Abril de 1960. Com uma característica de cidade burocrática, a concentração de renda e empregos são provenientes, em quase quatro décimos da população economicamente ativa, direto e indiretamente, do serviço público, devido a localidade a sede dos três poderes da federação ser na cidade. Em decorrência a isso e os altos salários, e, apesar de Brasília possuir atrativos próprios que se destacam em um cenário nacional e global, há maior emissão do que recepção de turistas.

Isso se deu uma relativa inércia na questão das políticas públicas de turismo da cidade, tendo seu primeiro plano em relativa prática treze anos após a sua inauguração. E, devido às condições socioeconômicas e políticas brasileiras e locais da década de 1980, esse plano passou cerca de dezessete anos em vigor, sobretudo os seus objetivos gerais: aumentar o quantitativo de atrativos turísticos para procrastinar a ida do turista e para este passar um maior tempo de estada. Apesar de governos e planos diferentes, como veremos nos próximos subcapítulos, essa lógica prevaleceu na cidade até o ano de 2011.

É bem claro que os governos locais sempre deixaram clara a importância do turismo, só não o executou como uma prioridade política. Com um novo governo, eleito em 2010, a lógica e as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil na pauta política do turismo. A partir desse instante, o Condetur – Conselho Nacional do Turismo foi remodelado e Brasília, com a premissa do PRT, o Distrito Federal foi também repensado, territorialmente, em uma região.

Brasília faz parte da Região “Brasília – Patrimônio Cultural da Humanidade”, que nos sentidos geográficos, não corresponde somente à área tombada e a área da Região Administrativa I, conhecida como “Plano Piloto”, e sim todo o Distrito Federal, e mais, as cidades do Estado de Goiás que são fronteiriças ao DF. Portanto, para se ter uma ideia da regionalização do espaço conhecido como “região turística de Brasília”, deve-se levar em conta que não se trata somente dos atrativos da Esplanada dos Ministérios ou a Ponte Juscelino Kubitschek, mas também a Feira da Ceilândia ou a Cachoeira do Tororó, em São Sebastião, além de inúmeros atrativos nos municípios mais próximos da RIDE, como Cidade Ocidental – que abriga uma comunidade de resquícios quilombolas – e Santo Antônio do Descoberto – que abriga a denominada “Cidade Eclética” um lugar místico onde seus habitantes acreditam que o solo do local é sagrado e abençoado por divindades.

**FIGURA 9.** IMAGEM DA REGIÃO TURÍSTICA “BRASÍLIA – PATRIMÔNIO MUNDIAL DA HUMANIDADE<sup>18</sup>”.



Fonte: Ministério do Turismo, (2013).

---

<sup>18</sup> Perceba o Distrito Federal, em destaque, com a linha branca circundando toda a Unidade Federativa. Neste caso, há a afirmação de que “todo o DF é Brasília” (Paviani, 2010). Perceba a linha preta que circunda o DF e as cidades próximas, na cor cinza. Essa é a região turística de Brasília, na teoria, segundo o PRT – Roteiros do Brasil. Para a governança local, na prática, a região de Brasília é somente o Plano Piloto e uma parcela ínfima dos atrativos das Regiões Administrativas. As cidades em cinza, todas pertencentes à região de Brasília, do ponto de vista do Programa de Regionalização, mas pertencentes ao Estado de Goiás, são descaradamente segregadas. Ou seja, as diretrizes do PRT, nesse caso, claramente não se aplicam, mesmo com a vocação e o potencial turístico que aquelas podem oferecer e agregar a toda região.

Sobre a questão política é de fácil a média resolução, pois, como é de conhecimento, devido ao Artigo 32 da Constituição da República, toda a orientação de organização do Estado e de governo fica concentrada no Palácio do Buriti (sede do governo da Capital Federal) (BRASIL, 1988). Então, a tese na qual a oferta das outras regiões administrativas devam ser agregadas as da zona turística, sobretudo no centro, é uma questão de prioridade.

O complexo, neste caso, é a conversação entre as prefeituras, o Estado de Goiás e o Governo do Distrito Federal. A questão política passa a ser de difícil solução. Primeiramente, do ponto de vista da infraestrutura turística, as cidades não estão preparadas, e, mesmo estando dentro do limite geográfico reconhecido pelo Programa, de fato, nenhum dos entes governamentais assumem essa responsabilidade. O segundo é que a visão do turista da própria cidade (Gastal & Moesch, 2002) não é repassada para a competência e às administrações locais, o que poderia fazer o turista, morador das cidades do DF ou do próprio estado goiano, não conheçam sequer meia dúzia dos atrativos de quase uma dezena de cidades tão próximas. O terceiro e último é que, no mesmo caso que nas RA's de Brasília, a prioridade somente é favorecida aos atrativos concentrados no Plano Piloto.

Isso é uma clara visão de segregação, do ponto de vista do programa nos territórios. Uma visão sistêmica deve ser empregada para que esses atrativos também possam, de fato, deixarem de ser meros potenciais para uma concretude no sentido de receber turistas da



região. Por isso, mesmo a região de Brasília, no sentido do PRT – Roteiros do Brasil concentrar o Distrito Federal e mais nove cidades, esta presente monografia analisará somente o Programa no caso de Brasília e do Distrito Federal.

### **3.2. Processo histórico e a Década de 1960**

Não há muitos relatos documentais sobre as políticas de turismo no Distrito Federal até o início da década de 1970. Brasília foi uma cidade planejada e, durante a sua elaboração, como projeto, foi definido, em um concurso, o plano no qual a futura capital se transformaria. O plano vencedor foi o de Lúcio Costa, no qual a cidade seria desenvolvida a margem de dois eixos, o monumental e o rodoviário. Apesar da beleza do plano e das evidências da revolução urbanística que ele trouxe, este trabalho não trata propriamente do Plano em si, mas das primeiras citações para o turismo no qual ele trás.

No plano de Lúcio Costa para Brasília não há, propriamente dito, um planejamento direto para o turismo em Brasília, e necessariamente, nem deveria ter, pois a prioridade do plano era para demonstrar as condições urbanísticas da nova cidade. As citações, todas indiretas, para o turismo foram explicitadas no que diz a disposição territorial para a execução do próprio turismo, como podemos ver, a seguir, na destinação da ocupação da futura orla do Lago Paranoá:

“[...] Apenas os clubes esportivos, os restaurantes, os lugares de recreio, os balneários e núcleos de pesca poderão chegar à beira d'água. O clube de Golf situou-se na extremidade leste, contíguo à Residência [Palácio da Alvorada] e aos hotéis, ambos em construção, e o *Yatch* Club na enseada vizinha, entremeados por denso bosque que se estende até à margem da represa, bordejada nesse trecho pela alameda de contorno que intermitentemente se desprende da sua orla para embrenhar-se pelo campo que se pretende eventualmente florido e manchado de arvoredos”. (Costa, 1991: 20).

Claramente, há uma destinação clara, do ponto de vista do uso do solo, para a execução do turismo em Brasília: a orla do lago. Tanto que, até hoje, os logradouros dos lotes que margeiam o Lago chamam-se “Setor de Hotéis e Turismo (sul ou norte) –SHTS ou SHTN”. Duas outras citações no Plano sobre o turismo são sobre as condições de planejamento e disposição dos setores hoteleiros (sul e norte) no contexto geral do plano e da nova cidade e as formas nas quais as representações dos monumentos e até do próprio Eixo Monumental deveriam estar, diretamente alinhada com um tom de acolhida, boas-vindas e

despedida para os que visitavam a cidade (Costa, 1991).

Com a inauguração de Brasília e ao decorrer da década de 1960, as políticas de turismo no Distrito Federal não tiveram particularidades, do ponto de vista do planejamento público. As políticas locais de turismo também se alinharam como a concepção da conjuntura política do país, quando a cidade era vista como “futurista e moderna”, atribuindo um discurso de propaganda dos governos pós-golpe de 1964<sup>19</sup>. Portanto, as políticas eram meramente de atração de turista para o conhecimento da cidade em si, sem nenhum planejamento com as chamadas cidades-satélites e outros atrativos de estados vizinhos, com vocação notável, como Pirenópolis e Goiás Velho, além da continuação dos ajustes territoriais contidos nos planos de planejamento de Brasília, sobretudo o de Lúcio

---

<sup>19</sup>Até o ano de 1991, o Governador (Prefeito, até o ano de 1969) era indicado pelo Presidente da República. Assim sendo, após a instalação do regime civil-militar, os representantes máximos do Distrito federal tinham íntima ligação com os militares e suas políticas.

Costa (DISTRITO FEDERAL, 1973).

Essa configuração das políticas públicas em turismo somente foi alterada durante o segundo biênio da década de 1970, mais precisamente no ano de 1973, com a criação do I Plano de desenvolvimento turístico do Distrito Federal, sob o governo de Hélio Prates da Silveira.

### **3.3. I Plano de Turismo do Distrito Federal de 1973**

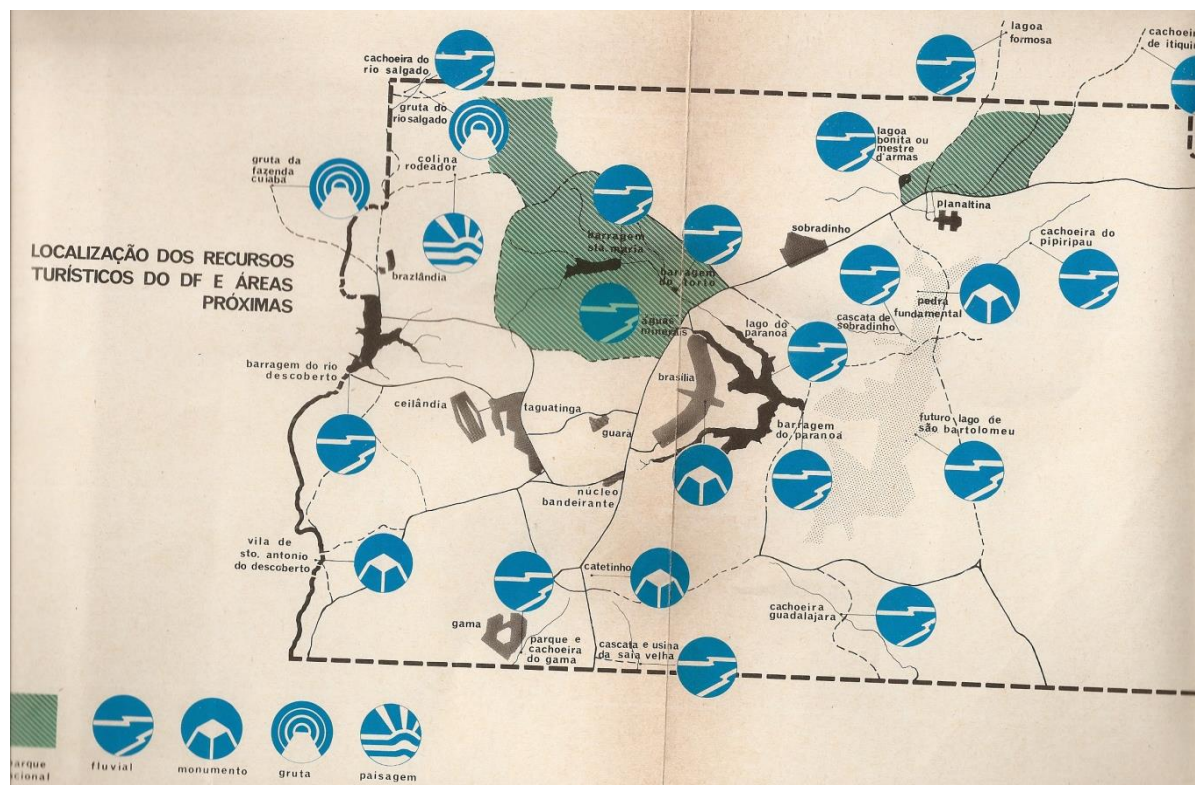
O primeiro plano de turismo do Distrito Federal foi implementado justamente com duas condicionantes: assentamento das próprias políticas de turismo do Brasil, por consequência da criação da Embratur e também, pelo momento no qual, do ponto de vista de políticas públicas, o Brasil vivia: o país estava durante o Milagre Econômico, já descrito no Capítulo I deste trabalho e os eminentes efeitos: uma planificação das políticas públicas, sobretudo do ponto de vista macroeconômico.

Organizado pela Codeplan – Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal - e o Detur – Departamento de Turismo -, criado, por conseguinte da criação da Embratur, o ponto de vista desse plano era claramente algo mais próximo à noção econômica e mercadológica do turismo, sendo quase nula, as interferências e os impactos no que tangem

na área social da cidade pelo turismo. O plano, basicamente, tinha duas lógicas: A primeira era a de diversificação da oferta, pois, na visão governamental da época, já havia uma saturação do ponto de vista dos atrativos turísticos, mas também por outro nexo, no qual corresponde a segunda lógica: o tempo de permanência do turista no Distrito Federal. Com a superação dessas duas lógicas, que, sobretudo observando esta segunda, até hoje é presente no Distrito Federal, os gestores acreditavam que o turismo poderia ser tratado de forma mais eficiente. Então, a lógica do planejamento foi ampliar o número de oferta para o turista passar mais tempo em Brasília. Com isso, estabeleceu-se e estruturaram-se atrativos das regiões administrativas do Distrito Federal além de disponibilizar uma roteirização dos atrativos do Estado de Goiás que dinamizariam a própria oferta de Brasília, como o Salto do Itiquira, em Formosa; a Chapada dos Veadeiros, em Alto Paraíso; Pirenópolis e Cidade de Goiás.

Esse foi, de fato, a política pública mais abrangente em turismo, capitaneada pelo Governo do Federal. O I plano de turismo ainda previa intervenções urbanas mais consistentes, como transformar a hoje região da Água Mineral, no Parque Nacional, em um *resort*, além da construção do Parque da Cidade exclusivamente para fins turísticos, além

**FIGURA 10.** MAPA DO DISTRITO FEDERAL, COM OS ATRATIVOS TURÍSTICOS DA ÉPOCA, NO I PLANO DE TURISMO LOCAL, DO ANO DE 1973<sup>20</sup>.



Fonte: Codeplan, (1973).

de uma melhora na infraestrutura turística, sobretudo a malha viária de ligação entre o Distrito estratégicas, mesmo no Estado de Goiás (DISTRITO FEDERAL, 1973). Esse plano deveria ser quinquenal, sendo encerrado no ano de 1978. Mas o Distrito Federal somente teve outro plano de turismo, assim como planos mais relevantes gerenciados pelo Distrito Federal 16 anos após, em 1995, durante o Governo de Cristovam Buarque, inclusive, com a criação da primeira Secretaria de Turismo. Durante esse intervalo e essa ausência de políticas de turismo – explicado, sobretudo devido às condições econômico-políticas do Brasil, como explícito no capítulo I – o I Plano de Turismo foi, basicamente, uma das principais diretrizes de orientação política do turismo, sobretudo na década de 1980.

---

<sup>20</sup> Diagnóstico dos atrativos turísticos levantados na época. Note que, em contraposição da política de turismo do DF da década de 1960, houve a inclusão de atrativos tanto nas Regiões administrativa, tanto nas localidades do Estado de Goiás, mais próximas com os limites geopolíticos do Distrito Federal. A oferta turística estava dividida em: Monumento, fluvial, espeleológico e paisagem.

#### **3.4. Década de 1990 e 2000: Políticas de turismo e a fase pré-Programa de Regionalização.**

Como visto no Capítulo I, uma maior descentralização gerada pela inserção do sistema neoliberal nas matrizes econômicas brasileiras possibilitaram uma maior descentralização, do ponto de vista político. E, como está descrito naquele capítulo, a partir da década de 1990 e a prática da nova política de turismo, baseado na municipalização da mesma, também perpetuou no distrito Federal até o ano de 2007, mesmo após quatro anos da criação do Ministério do Turismo.

Com a chegada de Cristovam Buarque ao poder local, em 1995, pela primeira vez as diretrizes políticas do turismo seriam coordenadas e ordenadas por uma secretaria própria, e não de uma autarquia ligada a área de desenvolvimento econômico e/ou comercial. O eixo da política federal estava concentrada diretamente como Brasília em um destino em si. Nesta época, apesar de termos um governo com uma fração política ligada aos campos de esquerda, e, conseqüentemente a oposição ao Governo Federal e ao Governo Fernando Henrique Cardoso, as políticas públicas não tiveram um componente e uma premissa de conversação com o *trade* turístico e tampouco com a sociedade civil e mobilizada.

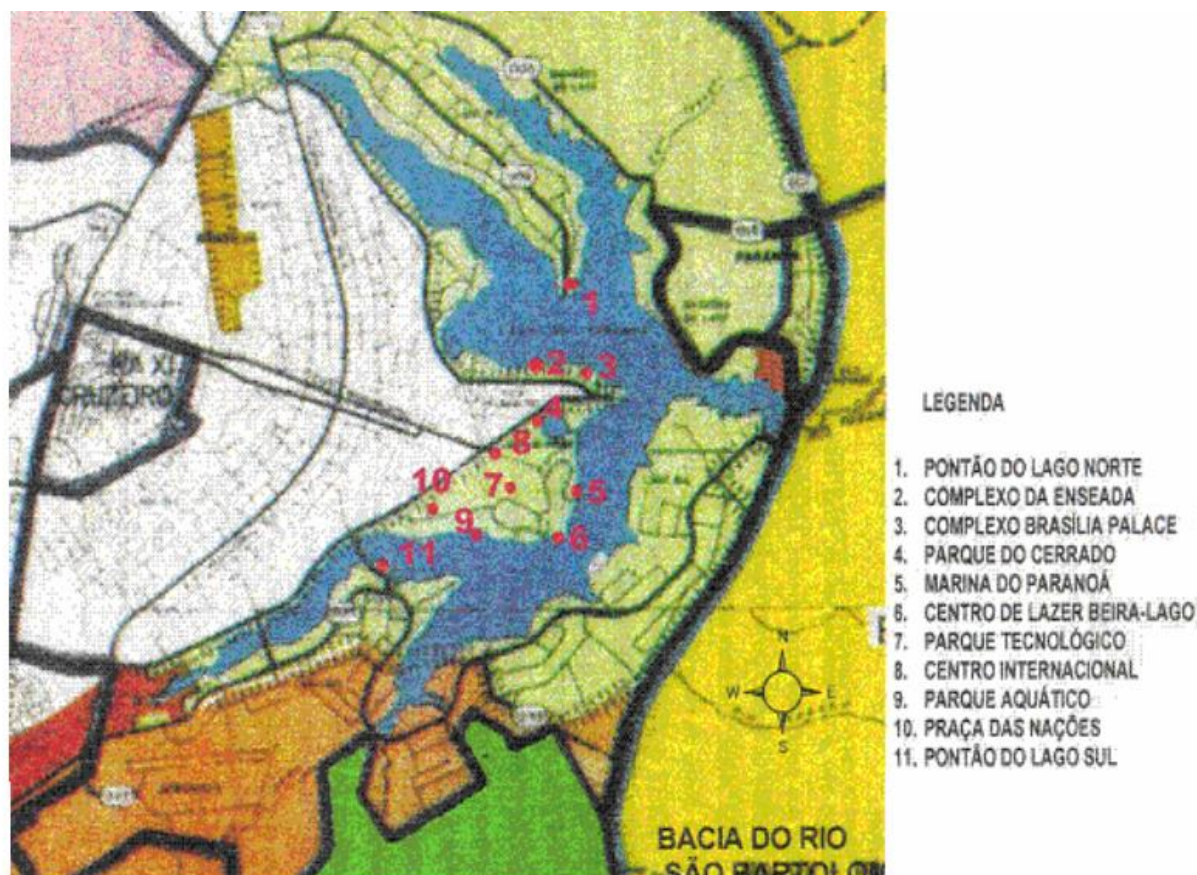
As principais medidas no turismo, neste momento, foi reforçar o pensamento de Brasília, como uma cidade monumento e, com um adicional: como patrimônio mundial da

humanidade, título outorgado pela Unesco, em consequência ao tombamento pelo Iphan, no final da década de 1980. Outra política de turismo, neste momento, foi (uma lógica vigente desde o I plano de turismo) a expansão da oferta turística, com vistas à maior permanência do turismo na cidade (Lima, 2007).

Umas das mais importantes políticas, e até hoje a mais lembrada, é conhecida como “Projeto Orla”, que tinha como uma configuração inicial a democratização da orla do Lago Paranoá e, ao mesmo tempo, integrar turistas e cidadãos locais com ofertas de serviço e lazer para ambos os perfis. Ele consistia em delimitar, geograficamente, em onze glebas, as margens do Lago Paranoá de acordo com uma oferta específica (conforme figura 11) e, o poder público, teria o ímpeto de liberar a área pública ocupada pelos invasores moradores do Lago Sul e Norte e dispor uma infraestrutura básica e turística nos locais.

Notadamente, o plano não funcionou, sobretudo devido ao enfraquecimento político do governo até então, além da não prioridade política para a área de turismo. Das onze glebas, somente uma (a do Pontão do Lago Sul), que foi colocada propositalmente, sem estar no cronograma inicial, deu certo, sobretudo a já um espontâneo comércio de bares e restaurantes

**FIGURA 11.** ESQUEMA ESPACIAL DAS DISPOSIÇÕES DAS 11 GLEBAS PERTENCENTES AO PROJETO ORLA, DURANTE OS ANOS DE 1995-1999<sup>21</sup>.



Fonte: Carvalho, (1998).

---

<sup>21</sup> Disposição territorial das glebas destinadas a soma da oferta turística de Brasília em decorrência da execução do Projeto Orla. Note que, apesar de utilizar o Lago Paranoá, basicamente o Lago Sul e o Lago Norte ficaram “de fora” do projeto. No fim, não houve a concretização o projeto e o Lago, em si, sobretudo nas porções nordeste, leste e sudeste de suas margens, ainda são estritamente privatizadas, contrariando, tanto o Plano de Brasília, quanto o Plano Brasília Revisitada<sup>22</sup>, de 1987.

<sup>22</sup> Brasília Revisitada foi um segundo plano elaborado por Lúcio Costa, em 1987, que visava uma “revisão” do plano original de Brasília, após o processo de tombamento da cidade e a necessidade de expansão. Sobre as margens do Lago Paranoá, o plano tinha uma postura contundente: “O Plano-piloto refuga a imagem tradicional no Brasil da barreira edificada ao longo da água; a orla do lago se pretendeu de livre acesso a todos, apenas privatizada no caso dos clubes. É onde prevalece a escala bucólica” (Costa, 1987:04).

no local. Ou seja: Não houve a necessidade de nenhuma investida maior por parte do GDF para estruturar, turisticamente, o local.

“Assim, o Projeto Orla vinha atender a uma demanda da população de Brasília por opções de lazer de fácil acesso. Contudo, depois de passados 10 anos da proposta original do Projeto Orla, pouco foi feita e dos dois polos que se encontram consolidados, apenas o Pontão está em bom estado de conservação, principalmente devido à iniciativa privada”. (Lima, 2007: 51).

Após a estagnação do Projeto Orla, as políticas públicas ficaram drasticamente interrompidas, sobretudo do ponto de vista de planos e programas com visões mais sistêmicas. A retomada disso somente aconteceu em 2007, durante a gestão de José Roberto Arruda.

### **3.5: Governo Arruda: BrasíliaTur e os grandes eventos**

Em 2007, o organismo público de Brasília teve uma nova interpretação: a criação de uma empresa estatal para gerenciar e planejar as políticas públicas de turismo no Distrito Federal. A BrasíliaTur, ou, Empresa Brasiliense de Turismo, foi inicialmente planejada como uma agência de fomento do turismo no Distrito Federal, mas, na prática, abandonou toda a política de incentivo ao turismo e passou a ser, basicamente, um centro de grandes eventos,



sobretudo grandes shows<sup>23</sup>.

Neste período, entre os anos de 2007 a 2010, o turismo e suas políticas públicas tiveram quatro fatores claramente motivantes: o primeiro, um olhar econômico, com a própria economia sendo a força motriz do turismo em Brasília. O segundo foi a atração de grandes shows em Brasília, principalmente em feriados, para a atração de turistas de eventos que pernoitassem no fim de semana, o terceiro foi uma continuação da fomentação da infraestrutura turística, com a descentralização dos CATs – Centro de Atendimento ao Turista para os Setores Hoteleiros, no centro da cidade e o quarto foi a promoção de marketing de Brasília em outros grandes eventos, como no desfile das Escolas de Samba do Rio de Janeiro, em 2010. Essa abordagem basicamente ligada ao desenvolvimento econômico, em

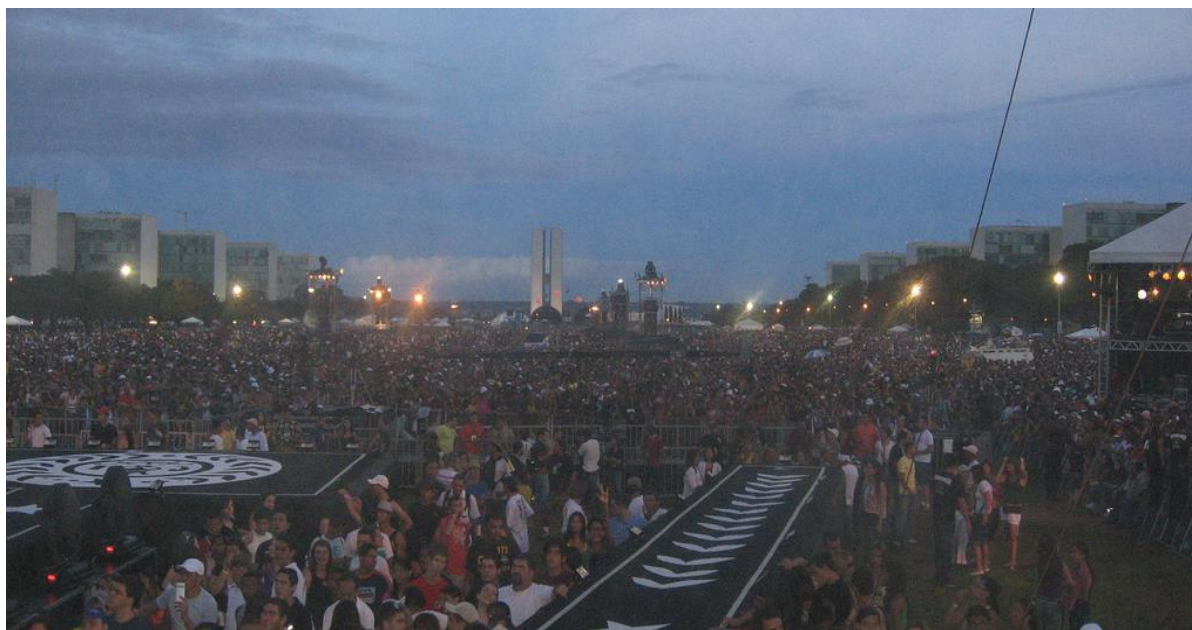
---

<sup>23</sup>Ver Correio Braziliense, do dia 16 de novembro de 2010.

contraponto as importâncias socioambientais e culturais do turismo, com o seu auge, com no I Plano de Desenvolvimento Preliminar do Arranjo Produtivo Local do Distrito Federal, que possuía uma visão bastante econômica, conforme podemos verificar abaixo:

“O Plano de Desenvolvimento Preliminar do Arranjo Produtivo de Turismo do Distrito Federal constitui-se em um documento fundamental a fim de orientar a integração e a convergência de ações dos agentes atuantes no APL de Turismo, bem como a formalização de novas parcerias, objetivando a otimização de recursos; a minimização da multiplicidade de esforços; o compartilhamento de objetivos comuns e a consolidação do processo de cooperação e interação dos atores.” (SEBRAE-DF, 2008: 05).

**FIGURA 12.** SHOW DA BANDA CAPITAL INICIAL NA ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, NO 48º ANIVERSÁRIO DE BRASÍLIA, EM 2008<sup>24</sup>.



Fonte: Instagram/Capital Inicial. Acesso em Outubro/2015.

Esse plano citado acima, do ponto de vista da conceituação e de uma política pública em turismo, em si, não poderia ter fundamento, era basicamente voltado para uma

---

<sup>24</sup> Gravação do DVD ao vivo da banda Capital Inicial, na Esplanada dos ministérios, no dia 21 de Abril de 2008, aos 48 anos de Brasília. Com entrada livre e gratuita, uma das políticas máximas da BrasíliaTur se concentrava na promoção de grandes shows como mote para o desenvolvimento do turismo local. Até 2010, Brasília receberia grandes shows, de cantores de prestígio nacional e internacional, sobretudo nos feriados, uma forma de acabar a sazonalidade do fim de semana.

organização do *trade* turístico, sem uma perspectiva de médio e longo prazo. Apesar da implementação do nacional, e a autenticação de Brasília como um dos 65 destinos indutores, não foi visto, do ponto de vista de financiamento e da governança, as práticas do PRT no Distrito Federal. Apesar de uma guinada mercadológica no turismo do DF e o foco na promoção e execução de grandes eventos musicais, isso foi derrocado com a acusação de José Roberto Arruda na operação Caixa de Pandora, em novembro de 2009. Após a deposição voluntária do governador, e com a chegada do cinquentenário da cidade, e, com o fechamento da BrasíliaTur, o ano de 2010 não houveram praticamente investidas duradouras no âmbito do turismo.

### **3.6. Governo Agnelo Queiroz e atualidade**

Com a chegada de Agnelo Queiroz, do Partido dos Trabalhadores, ao governo, as políticas de turismo tiveram um alinhamento com as políticas públicas de turismo oriundas do Ministério do Turismo do Distrito Federal. Basicamente, neste governo, houve a conscientização da descentralização política, com a reabertura do Condetur (Conselho de turismo do Distrito Federal) e um maior interesse de diálogo com as prefeituras das cidades goianas vizinhas, sobretudo Pirenópolis e Alto Paraíso, não tendo ligações efetivas com a RIDE (Carneiro, 2014).



Esse quadriênio político para as políticas de turismo do Distrito Federal orientaram, de fato para questões que não foram suscitadas nos anos e governos anteriores. Primeiramente, houve uma maior aproximação com o *trade* e com o setor produtivo, mas também com os movimentos civis organizados dentro do turismo, como os sindicatos patronais e trabalhistas, além de um maior diálogo com as instituições acadêmicas, em especial o Centro de Excelência em Turismo. O Condetur nasceu em decorrência desse processo de descentralização política.

Além disso, houve uma conversação entre as prefeituras e suas respectivas secretarias de turismo das cidades com notável oferta e demanda turística consolidada, sobretudo na região da Chapada dos Veadeiros e a cidade de Pirenópolis. Com isso, até nas roteirizações oficiais e nas publicações da própria Secretaria, essas cidades tinham uma notável visibilidade. Outros dois fatos também fez com que essa gestão tivesse outras interpretações para a política pública em turismo. A primeira questão é sobre a questão da aprovação da lei 4.883/2012, que dispunha sobre uma nova abordagem da política de turismo do Distrito Federal e, por último, o ordenamento, a gestão e a preparação da cidade de Brasília como uma das doze cidades sedes para a Copa.

Sobre a Copa e as políticas acerca do megaevento, Brasília foi escolhida como uma das doze cidades sedes em maio de 2009. Com toda conturbação política citada no tópico anterior, as políticas somente avançaram em 2011, já sob o governo do Partido dos Trabalhadores. O planejamento, tanto para a Copa das Confederações, quanto para a Copa do Mundo, a priori, foi feitas com uma total descentralização da SETUR, dialogando com o *trade* e com a sociedade civil. Mas a realidade não foi essa. Segundo Sousa (2014), todas as políticas foram verticais, sem uma consolidação do ponto de vista de conexão com os anseios sociais.

**FIGURA 13.** REPORTAGEM, NO SITE DA SETUR-DF, SOBRE A POLÍTICA DE TURISMO, PARA A COPA: INTEGRAÇÃO COM AS CIDADES VIZINHAS<sup>25</sup>.



Fonte: Secretaria de Turismo do Distrito Federal, 2015.

---

<sup>25</sup> Reunião, em março de 2014, com os prefeitos das cidades goianas vizinhas a Brasília, para discutir a questão de integração e aumento de oferta turística para os turistas em Brasília durante a Copa do Mundo de 2014. Um ponto positivo do Governo Agnelo para a área de turismo foi a efetivação de integração de Brasília não como um destino em si, mas integrado com alguns municípios vizinhos.

O Condetur tinha horários extremamente irracionais para qualquer cidadão poder usufruir o direito de participar do mesmo. As políticas, nesse instante tiveram três vieses, que mantiveram o Estado como executor de certas políticas, mas com uma visível aproximação com a iniciativa privada: Melhora da infraestrutura turística e da acessibilidade, como o investimento de sinalização bilíngue para placas de motoristas e pedestres e a remodelação dos CATs; melhora na mobilidade de pequenos trajetos, com a disponibilização de bicicletas de aluguel e na melhora do calçamento em volta do Estádio Nacional e a incremento de um diálogo no meio acadêmico e de pesquisa, com a criação e o monitoramento do Observatório Distrital de Turismo.

Já sobre a lei 4.883/2012, dispunha sobre alguns temas para o próprio turismo de Brasília. O foco do governo, nitidamente, era o turismo como uma característica de desenvolvimento socioeconômico e não somente econômico. Nessa lei, estava vigente o princípio da integração entre os membros da RIDE<sup>26</sup>, fomentar de estudos e pesquisas socioeconômicas, além da criação de um fundo próprio para o turismo. Mas, desde 2012, Segundo Sousa (2014), isso aconteceu de uma forma rasa. Destes pontos citados abaixo, somente a uma certa integração com a RIDE e a fomentação de pesquisas efetivamente foram alcançadas.

De fato, esse último governo teve consideráveis mudanças para a área do turismo.

Com a não reeleição e a consequente ascensão de Rodrigo Rollemberg, já no ano de 2015, as políticas de turismo ainda não ficaram exatamente claras. Nenhuma política de maior peso, até então, não foi sondada e executada.

### **3.7. A relação entre a política de turismo do DF e o Programa de Regionalização do Turismo-Roteiros do Brasil**

Como descrito no início deste presente capítulo, a política de Regionalização, apesar de ter sido iniciado a partir de 2004, no Distrito Federal começou a ser pensado, de forma sistêmica, para o planejamento de turismo local, somente a partir de 2011 durante o governo

---

<sup>26</sup> Segundo a Lei Complementar 94/1998, a RIDE (Região Integrada de Desenvolvimento Econômico) foi criada. Popularmente chamada de *Entorno do Distrito Federal*, reúne vinte e dois municípios, dos estados de Goiás, Minas Gerais e o próprio Distrito Federal, para a integração em diversas áreas socioeconômicas.

de Agnelo Queiroz, com uma visão clara da mudança da governança. Após esse período, documentos oficiais da Secretária de Turismo foram publicados, incluindo a aprovação da Lei 4.883/2012, a lei de turismo local. Em consequência disso, a análise da implantação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil foi investigada por meio de dois documentos: a lei que regulamenta o Turismo no DF, o Relatório de Gestão da Setur-DF e com as realizações da pasta durante o período de análise proposta por essa monografia.

O turismo é um fenômeno extremamente complexo, que não se depreende a questões temporais, por si só, mais sim, de forma holística, um fenômeno que analisa o deslocamento do espaço à necessidade e a motivação do turista. Nesses termos, o turismo como uma política pública não deve ser tratado e visto, pelos gestores públicos, como algo fechado, sem uma tomada de planejamento e decisão de forma restrita, mas sim, de forma transdisciplinar e interssetorial.

Para a política pública de turismo do DF, sua concepção se restringe a um conceito ultrapassado da OMT, pois indica o turista como aquele que fica mais de 24 horas fora de seu lugar de moradia, extraindo, inclusive, os turistas de eventos, diga-se de passagem, segmento mais demandado em Brasília.

O resultado obtido a partir do deslocamento voluntário de pessoas por um período igual ou superior a vinte e quatro horas, para local diferente de sua residência e

de seu trabalho, com fins de lazer ou outros não relacionados com o exercício de atividade remunerada ou com a obtenção do lucro (DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.882, 11 de Julho de 2012).

A visão de turismo, em si, é voltada, segundo os parâmetros da análise dos documentos oficiais, como uma atividade desconectada de algo mais global, totalmente voltada à lógica do mercado e a busca de lucro, o que revela que o Distrito federal tem uma visão mercadológica tradicional com pouca possibilidade de o turismo vir a ser uma forma de indução no desenvolvimento socioeconômico das comunidades menos favorecidas do DF.

Para o conceito de turismo do Plano de Regionalização do Turismo, há uma clara evidência, na qual, o turismo não é gerado unicamente para fins de meras trocas financeiro-mercado-lógicas, mas sim, é um processo, por meio da inclusão socioeconômica de uma comunidade (BRASIL, 2004). Além disso, por um controle estatístico e de dados, há uma estipulação de tempo de estada para o turismo, mas, em si, o plano integra e considera como turista o sujeito social que não é pertencente a tal território turístico.

Com essa visão, o conceito de turismo corroborado pelo órgão oficial de turismo do Distrito Federal distancia-se demasiadamente daquele empregado nas diretrizes e nas teorias praticadas na execução do PRT – Roteiros do Brasil. Além disso, é nítida a discrepância, do ponto de vista da finalidade do turismo, sendo uma visão de mercado, no caso da Lei distrital do turismo, e uma visão mais social, com a inclusão dos agentes ligados ao turismo e a superação das condições de pobreza, no caso do Programa de Regionalização do Turismo.

A política pública pode ser entendida como algo que vem a sanar distorções do ponto de vista socioeconômico, cultural, político, e institucional. O Programa de Regionalização em Turismo – Roteiros do Brasil, tendo em vista as suas diretrizes, "de alinhamento estadual às políticas nacionais, como o planejamento de diretrizes, de coordenação de ações, orientação de parcerias e monitoramento de execução das atividades em nível estadual, ou seja, no conjunto de regiões no que tange a compreensão estadual de tais regiões" (BRASIL, 2004:12), pôde ser entendida como uma política pública, pois é uma forma de proposição conceitual e intencional do Estado nas diretrizes do turismo nacional, a partir de um planejamento descentralizado.

A política pública pode ser entendida, segundo Rua (1995) como fundamental para a resolução de um ou vários conflitos – sociais, econômicos, culturais, ambientais,

institucionais – dentro do âmbito de uma sociedade, por meio de um planejamento, dos órgãos oficiais, sanando esses conflitos através do instrumento político em questão, no caso desta monografia, o Programa de Regionalização do Turismo. Na lei distrital e nos dispositivos oficiais do Distrito Federal, a política pública de turismo, é uma forma de estagnação das disparidades socioeconômicas, e político-ambiental-culturais. Nessa maneira, a política de turismo brasiliense, em parte, tem uma entonação à política do PRT – Roteiros do Brasil. Por uma parte, a política local, tem, como um de seus princípios a resolução e anseio do *trade* turístico, da sociedade civil e dos entes que participam do turismo. Por isso, entende-se esta política pública como uma auxiliadora no diálogo e diminuição da tensão de conflitos que o turismo gera. Isso também pode ser observado nas questões intencionais do programa, quando, em suas diretrizes e na Lei 4.883/2012, as disparidades entre as regiões do DF e nas cidades do Entorno do Distrito Federal possam ser suplantadas, por meio do turismo. Mas, enquanto política que endossa isso, e utiliza-se do território para essa suplantação, a política de turismo não capilarizou-se, suficientemente, sobretudo nas regiões administrativas do DF e nas regiões da RIDE para alcançar os seus objetivos gerais. Portanto, é uma política que solucionou, em partes, os evidentes conflitos que a levou a ser pensada, em um contexto próprio para a região turística de estudo em questão.

Apesar da centralização da oferta turística no território do Distrito Federal, a política pública tentou diminuir suas vulnerabilidades socioeconômicas, intencionalidade confirmada no plano estratégico, conhecido como Brasília 2060<sup>27</sup>, com uma visão sistêmica e de integração do turismo com outras áreas.

Sobre o desenvolvimento social, é evidente que o turismo torna-se um vetor estratégico para a superação das condições de pobreza e de má distribuição de renda, com a inclusão, tanto por meio de qualificação e profissionalização, assim como o reconhecimento e a elaboração de projetos articulando a oferta turística que está fora do chamado Plano Piloto (SECRETARIA DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL, 2014).

Segundo a Lei 4.883/2012, que regula o turismo e suas políticas públicas no Distrito Federal, em seus incisos I e II do Artigo 3º:

[Os princípios do turismo em Brasília são por meio da] sustentabilidade, buscada por meio da promoção de equidade social, eficiência econômica, diversidade cultural, proteção e conservação do meio ambiente e do desenvolvimento socioeconômico, gerando efeitos positivos sobre a qualidade de vida da população

da RIDE. (DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.882, 11 de Julho de 2012).

As disparidades estruturais urbanas do Distrito Federal podem ser percebidas principalmente se houver a comparação das áreas centrais – plano piloto onde está a área planejada e, grande parte dos atrativos turísticos– em comparação às regiões administrativas que ainda pertencem a região geopolítica do Distrito Federal. Outro dado que demonstra a disparidade regional é a renda *per capita* das RA do Distrito Federal. Segundo a Codeplan – Companhia de Desenvolvimento e Planejamento do Distrito Federal, enquanto que a média entre as cinco maiores RA's, que, concidentemente, são as mais centrais (Lago Sul, Sudoeste, Park Way, Lago Norte, Plano Piloto), ficam entorno de 7,82 salários mínimos por domicílio. As cinco regiões com as menores rendas *per capita* são Santa Maria, Recanto das Emas,

---

<sup>27</sup> O Plano Brasília 2060, elaborado entre os anos de 2011 a 2013, é um plano estratégico, de longo prazo, do planejamento de Brasília e das outras regiões administrativas, do ponto de vista econômico, social, cultural e institucional até o ano de 2060. Neste plano, há a inclusão do turismo como um “eixo estratégico para o desenvolvimento da cidade” (DISTRITO FEDERAL, 2014:33).

Fercal, Varjão, Estrutural, cuja média simples da renda *per capita* é de 0,83 salários mínimos (DISTRITO FEDERAL, 2014). É perceptível o abismo social proeminente na localidade, assim, soma-se as demais políticas a de turismo, conforme a legislação para auxiliar, no saneamento dessas disparidades.

Segundo a Lei 4.883/2012, no seu Artigo 3º:

O turismo deve ser orientada com vista ao desenvolvimento socioeconômico da cidade, assim como o objetivo de, com o turismo, equilibrar as disparidades da cidade, seja em seu âmbito cultural, econômico e social. (DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.882, 11 de Julho de 2012).

A regionalização do turismo é o principal objetivo do Programa de Regionalização do Turismo. Ele foi criado em uma concepção de integrar os territórios turísticos, no sentido de deixar, mais próxima da realidade das regiões:

A roteirização turística é o processo que visa propor e auxiliar a integração de atrativos, equipamentos, serviços turísticos e infraestrutura de apoio ao turismo, [...] [com fins de] integrar e organizar a oferta turística brasileira, além de ser um passo fundamental para a formação e a busca ao desenvolvimento socioeconômico e ao aumento do fluxo de turistas de uma determinada localidade. (BRASIL, 2007: 13).

Já para Santos (2002), a regionalização é intrinsicamente ligada ao conceito de

território, sendo a própria região considerada um produto “fim” do processo de territorialização do espaço em decorrência da demanda de seus agentes sociais. Ou seja, por enquanto que, as condições para estabelecer uma região turística, do ponto de vista deste autor, é uma interferência social dos agentes que, por modo afetivo, seja do ponto de vista do pertencimento ou da memória (Hallbacks, 2004) têm-se em decorrência subjetiva ou coletiva daquele recorte do espaço geográfico, a concepção do Programa de Regionalização em Turismo é somente uma questão do quantitativo de atrativos e equipamentos turísticos.

Deve-se ter em mente que o território não é aquele que, demasiadamente, é criado devido aos interesses político-econômicos, e sim, sob a condicionante que aquele espaço afeta diretamente uma sociedade em questão, independente de linhas imaginárias. A Região turística de Brasília, denominada “Brasília – Patrimônio Cultural da Humanidade” não somente abriga as regiões administrativas dentro do quadrilátero que compõe o Distrito Federal brasileiro, mas também, as cidades fronteiriças do Estado de Goiás, conforme visto no início desse capítulo.

Segundo a Lei 4.883/2012:

O destino Brasília é o conjunto de regiões administrativas e municípios do entorno pertencentes à Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE [...] Por meio do turismo, deve haver o desenvolvimento socioeconômico, o estabelecimento de parcerias entre os entes públicos e privados, além de uma gestão compartilhada e o aumento da oferta turística da própria região. (DISTRITO FEDERAL, Lei nº 4.882, 11 de Julho de 2012).

Há um estabelecimento geopolítico, inclusive sabiamente extrapolado, por meio do Governo Brasiliense, dos limites do Distrito Federal, de uma região, que ora serve para complementar a oferta turística da região, ora para, por meio do turismo, levar um desenvolvimento a esses recintos. Também deu-se início a uma série de articulações com os estados do Centro-Oeste como objetivo era impulsionar o turismo na região. Este trabalho – chamado de Brasil Central Turístico – foi feito em parceria com Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO (Distrito Federal, 2014).

Algumas das importantes atrações turísticas são aquelas que estão estrategicamente posicionadas no Eixo Monumental, inevitáveis aos olhos dos visitantes, mesmo daqueles que visitam a cidade apenas a trabalho: o Congresso Nacional, a Praça dos Três Poderes, a Catedral, A Torre de TV, o Memorial JK e o Teatro Nacional. É uma cidade que emergiu de

um processo criativo centralizado nas pranchetas de arquitetos, urbanistas e engenheiros e que teve a participação coletiva no processo construtivo nos canteiros de obras. A sua inauguração causou grande impacto, transformando-se em uma referência em arquitetura e urbanismo.

A cidade está entre os 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, conforme visto no Capítulo II, que foi um Programa que elencou as 65 cidades brasileiras que, segundo o Ministério do Turismo, têm maiores condições de receber os turistas, assim como possuem infraestrutura básica e turística e atrativos qualificados, que se caracterizam como núcleo receptor e/ou distribuidor de fluxos turísticos. O Ministério do Turismo considera 13 dimensões para monitoramento do Índice de Competitividade do Turismo Nacional, como os aspectos culturais e suas variáveis: produção cultural associada ao turismo, patrimônio histórico e cultural e estrutura municipal de apoio à cultura (BRASIL, 2013). Dimensões essas que são relevantes para análises pautadas no turismo cultural ou criativo.

A governança deve ser entendida como a totalidade do processo de elaboração, planejamento, execução e monitoramento das políticas de turismo e como estas estão sendo geridas. Há dois caminhos para se a realização: de modo vertical, no qual as decisões são lançadas de “baixo para cima”, sem a participação popular, ou horizontalmente, quando as políticas e as lógicas do turismo são discutidas conjuntamente com a sociedade civil e o *trade* do turismo.

Na lei 4.883/2012, a governança do turismo é vista, teoricamente, como uma construção na linhagem vertical-horizontal. É aceitável uma composição e uma participação popular como pode ser visto no inciso I do Art. 4º, onde “[o desenvolvimento] do turismo por meio de um planejamento estratégico e participativo, envolvendo o setor produtivo do turismo nas discussões em torno dos projetos turísticos prioritários” (DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.882, 11 de Julho de 2012).

Em contrapartida, também há uma concepção unilateral, protagonizada somente pela Secretaria de Turismo, como vista no planejamento do Plano Estratégico Institucional – PEI, elaborado apenas com o quadro técnico da Secretaria de Turismo e do Condetur que, apesar de abrigar membros do *trade*, suas pautas são centralizadas e suas decisões não são deliberativas (DISTRITO FEDERAL, 2014), ou seja, o Condetur, a instância capaz de receber e acolher as demandas de todos os setores e atores ligados diretamente ao turismo, ou não, não tem a capacidade de definição, de fato, das políticas públicas, mas somente uma questão



de “escutar” e dialogar com os membros do conselho. As execuções das tarefas discutidas no âmbito do conselho, ainda são feitas por uma lógica centralizada, sem a participação direta e efetiva dos membros da entidade, contrariando, uma das diretrizes do PRT – Roteiros do Brasil que é explícito, uma descentralização política e de coordenação das políticas de turismo para a instância de nível regional (BRASIL, 2007). Como o Condetur do Distrito Federal abrange três instâncias e suas atribuições (instância municipal, regional e estadual), há uma falha estrutural em um dos principais pontos estabelecidos pelo Programa: A governança de uma região turística.

A participação popular nas decisões do turismo é entendida como a participação dos agentes sociais do turismo, para muito além dos membros do sistema produtivo, e suas demandas claramente mercadológicas, mas também por atores de sindicatos, coletivos e organizações ligadas ao turismo, da Academia e da população local que não lidam, diretamente, com o turismo, mas tem o seu cotidiano afetado em decorrência do mesmo, para fins de colaboração no planejamento, na execução e na gestão das políticas de turismo.

Esse conceito vai muito além da presença, no Condetur, de alguém que represente a sociedade civil ou mesmo a sua condição de cidadão, mas os desdobramentos são muito maiores. Segundo Boff (2015), a participação popular culmina diretamente em dois sentidos: no afloramento da cidadania e na concretização da democracia. O primeiro, reforçado pela teoria de aproximação à participação e da democracia direta<sup>28</sup>, instiga que, com a participação popular, a sociedade tem, de fato, um maior posicionamento e controle sobre as políticas que alterarão as suas vidas e, com isso, o impacto em tais sujeitos tendem a ser menos acentuados, devido a inserção deste no meio político. O segundo termo, o nascimento do sentimento de cidadania, reforça a condição de cidadão, no mais estrito que a palavra pode significar para uma “mobilidade social”, no sentido do *status quo* político de uma pessoa ou de seu grupo: do ostracismo que, outrora, as artimanhas e as elites políticas produziam, em um espectro vertical, para uma mudança nessa configuração: uma política e um poder horizontal e transversal, onde o poder público está em equidade com os cidadãos, que, agora, participam, concretamente, no crescimento e na estabilização das políticas de tais localidades.

Nas diretrizes do PRT, é notável a presença da sociedade civil como instrumento de elaboração das políticas públicas, assim como na instância regional. A sensibilização desses atores sociais tem, por principal motivo, o convencimento de que a participação deles, de forma exaustiva, fortalece, o turismo, e, no fim, as suas próprias vidas, seja no processo de

planejamento, de execução, de coordenação e no monitoramento do próprio turismo dentro de uma região (BRASIL, 2007). Mas, notavelmente, no Distrito Federal, a participação popular não acontece dessa forma. O Condetur, o fórum de turismo da região turística de Brasília, que, em prática, seria a entidade que permearia a participação popular no processo de implementação do Programa de Regionalização do Turismo do Brasil, como relatado acima, ainda lembra uma prática de política vertical, além da periodicidade de acontecimento das reuniões a própria divulgação e chamadas das reuniões, que são pobres, no sentido da divulgação.

No Distrito Federal, a participação popular no turismo é prevista na Lei de regulamentação do turismo, em seu inciso III do Art. 3º:

[A política de turismo do Distrito Federal terá como uma de suas

---

<sup>28</sup> Segundo Bobbio (1998), a democracia direta é um mecanismo de governo na qual a coletividade, por meio de consultas periódicas, é indagada sobre um assunto político em questão, de forma deliberativa, em fóruns ou assembleias.

diretrizes a mobilização, por meio da articulação de atores locais e da sociedade civil organizada no processo de desenvolvimento econômico [por meio do turismo] no Distrito Federal; (DISTRITO FEDERAL, Lei nº 4.882, 11 de Julho de 2012).

A partir da implantação desta lei, da utilização do PRT como uma direção política somada à política do turismo no Distrito Federal, foi reativado o Conselho de Turismo do Distrito Federal, com uma governança mais ampla, abrangendo 32 entidades, entre o setor público, privado e dos setores civis.

[O Conselho de Turismo no Distrito Federal] tem o caráter consultivo e propositivo. Auxilia na proposição de diretrizes, metas, subsídios, formulação, implantação e avaliação da política de turismo do Distrito Federal, monitorando e colaborando constantemente com seu planejamento e execução de forma descentralizada e com a participação dos cidadãos. (DISTRITO FEDERAL, 2014:26).

Apesar de o Condetur ter sido reestruturado em 2010, somente após o Decreto 33.525/2012, conjuntamente com a aprovação e a regulamentação da Lei brasiliense de turismo, o Conselho teve as suas execuções alinhadas ao PRT – Roteiros do Brasil (Distrito Federal, 2014). Esse instrumento, o único com uma maior abrangência à participação popular, do ponto de vista de periodicidade, tem períodos de acontecimentos mensais, com pauta

prevista e ordenada de acordo com as demandas da Secretaria de Turismo do Distrito Federal. Os projetos são meramente apreciativos, sendo elaborados por servidores públicos próprios, ou em parcerias entre as instituições, o que pode ser alterado de acordo com os interesses dos integrantes do próprio Condetur.

Em análise da composição do Condetur, dos 32 membros totais, 11 pertencem à esfera pública, todos esses provenientes das secretarias de Estado do Distrito Federal e as 21 cadeiras restantes, a “sociedade civil” é representada, segundo a Secretaria de Turismo. Mas, ao destrinchar esses membros e seus interesses, vimos que, o conceito de “sociedade civil” e “participação popular” são, de fato, diferente no qual este autor usa e até mesmo a promovida, como política pública, do PRT – Roteiros do Brasil. Desses 21 membros, 15 são de associações que representam o *trade* turístico e o empresariado local do turismo, que, detentor de uma concepção capitalista, estão impreterivelmente em busca do lucro. Aqui estão as associações representantes dos equipamentos e serviços, tais quais a ABIH-DF; ABRASEL-DF e a Associação de Bares e Restaurantes locais (SINDHOBAR-DF). Três vagas estão ligados aos sindicatos trabalhistas, sendo uma ligada aos trabalhadores rurais, outro ligado aos guias, e outro sindicato representa os trabalhadores das áreas de *front office*, como trabalhadores em hotéis, restaurantes, bares e transportadoras. Mas, em uma pesquisa entre 10 alunos do bacharelado em turismo da Universidade de Brasília que trabalham em setores ligados ao turismo ou não (no Aeroporto Internacional de Brasília e no complexo Hoteleiro Brasil 21/Meliá), nenhum deles são sindicalizados. Obviamente que o quantitativo da amostra não deve se desdobrar ao universo da pesquisa. Mas comprova que, mesmo alunos de turismo e trabalhadores da área, não são sindicalizados. Duas vagas pertencem a associações ligadas à Academia, sendo uma delas reservadas ao CET – Centro de Excelência em Turismo da UnB. A última vaga fica reservada ao SEBRAE, único representante do Sistema “S”, com uma visão praticamente de empreendedorismo do turismo, com vistas, também, ao lucro.

Em uma entrevista com o Professor Luís Carlos Spiller, que é membro suplente, representando o Centro de Excelência em Turismo, há uma clara visão que não há um alinhamento no que tange a participação popular, com o parâmetro das diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. A comunicação e a divulgação do evento, apesar de públicas, não há, institucionalmente um instrumento, de grande massa, tais quais, em redes de TV, redes sociais, Diário Oficial, etc., para esse fim. Para os membros, as reuniões são anunciadas via e-mail, mas para quem não está incluído nesta corrente virtual,

recebe o recado repassado pelas entidades efetivas. Nas reuniões, apesar da presença de membros não ativos, notadamente eles são ligados, de alguma maneira ao serviço da própria Setur ou de representações que não estão listadas com uma das 32 componentes do Condetur. Já quando cidadão comum está na reunião, o seu pedido de fala somente é permitido após o anúncio à secretaria do Condetur. Se houver a permissão do presidente, o aparte é concedido.

Em análise das atas de discussão das atas do Condetur, no qual foram elaboradas as decisões de delimitação da região turística de Brasília (9ª reunião do Condetur, do dia 13 de junho de 2011), a divisão de Brasília, de acordo com a lógica de sub-regiões, (na 33ª reunião do Condetur, no dia 30 de setembro de 2013) e da 13ª reunião do Condetur, para discutir as prioridades do turismo em Brasília em decorrência da implementação do PRT em Brasília, no dia 30 de janeiro de 2012, foi constatado que, nas três reuniões onde conceitos-chaves do Programa estavam sendo decididos, não há o registro de fala de sequer um cidadão que não seja pertencente aos membros oficiais ou subsecretários ligados à superestrutura turística.

Portanto, o Condetur local contraria a lógica do PRT – Roteiros do Brasil em dois pontos: o primeiro é que, mesmo com a institucionalização do Programa e o reconhecimento que cidades vizinhas, pertencentes ao Estado de Goiás fazem parte da Região turística de Brasília, nenhum representante delas são membros efetivos da Instância Regional de turismo. O que se pode depreender é que há um interesse de ambas as partes, principalmente para casos pontuais, como foi notado no período da Copa do Mundo de 2014, mas, após este megaevento, as conversações cessaram. O segundo ponto é que, mesmo com a insistência da Setur-DF em exclamar que há a participação efetiva da população, as atribuições que são dispostas à sociedade civil são controladas, pela sua maioria, por representantes das empresas e do sistema produtivo que visam o lucro, sendo a participação da grande maioria da população, alijada. Isso é uma grande preocupação, pois, os interesses individuais dos representantes do ramo empresarial no turismo do Distrito Federal, têm, majoritariamente, poderes e decisões de escolha nas consultas do órgão oficial de turismo.

A formação de redes, do ponto de vista do turismo, é a cooperação, entre os diferentes órgãos do *trade* turístico, da comunidade e do setor público, além dos estabelecimentos e atrativos, sendo de um mesmo serviço, que colaboram para a fomentação do turismo em determinada localidade.

O APL Turismo – DF, Plano de Desenvolvimento Preliminar de Arranjo Produtivo

Local de Turismo DF (SEBRAE-DF, 2008), ressaltou alguns aspectos negativos que surgiram durante o estudo, dentre eles: imagem equivocada dos brasileiros com relação às atratividades de Brasília e do Entorno; insatisfação por parte dos residentes no DF com a imagem que Brasília representa; infraestrutura turística e geral insuficientes para atender megaeventos (como a Copa do Mundo 2014); sistema de transporte local ineficaz; poucos indicadores turísticos; pouca qualificação da mão-de-obra; inexistência de integração entre cultura e turismo.

O estudo se baseou no protagonismo local - os trabalhos em desenvolvimento - para delimitar o território do APL Turismo DF que inclui: Brasília (como destino indutor do processo), as Regiões Administrativas do DF (Sobradinho, Planaltina, Paranoá, Brazlândia, Taguatinga, Ceilândia, Samambaia, Recanto das Emas, Gama, Santa Maria e São Sebastião). Os principais atores e articuladores para o processo de cooperação e Governança do APL de Turismo são: SEBRAE-DF, BrasíliaTur, BRCVB, SENAC-DF, as empresas/estabelecimentos associados às entidades representativas do *trade* Turístico, a saber: ABIH-DF, SINDHOBAR-DF, ABRASEL-DF, ABARE-DF, ABAV-DF e ABLA-DF. Também deverão ser envolvidas as instituições financeiras (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco de Brasília) e as entidades nacionais (MDIC e MTUR) (SEBRAE-DF, 2008). Quanto à segmentação, o documento propõe várias ações no sentido de aproveitar os atrativos naturais de Brasília, fomentando o Ecoturismo.

Dentre os nove desafios listados, destacou-se dois que apresentaram relação afim com o presente estudo: (SEBRAE-DF, 2008): O Fortalecimento dos elos de integração entre as empresas do Arranjo Produtivo Local de Turismo do Distrito Federal; Posicionamento da imagem de Brasília e entorno como destino turístico para atração dos turistas (exemplo da cidade de Washington).

Segundo a Lei 4.883/2012, é uma prioridade para o turismo do Distrito Federal a “integração, atuando em regime de cooperação com o s órgão, as entidades de classe e as associações representativas voltadas à atividade turística”. (DISTRITO FEDERAL, 2014). A formação de redes t foi vista como estratégica no Programa de Regionalização do Turismo, principalmente pelo foco na qual o auxílio e a ajuda do empresariado fortalece, do ponto de vista institucional, a região turística em si. Partindo do pressuposto de uma regionalização existente, a formação de redes é algo lógico e eficiente para a qualificação dada oferta turística de um roteiro, assim como a maximização das benesses socioeconômicas.

Algumas ações de cooperação, do ponto de vista das políticas públicas patrimonial do Distrito Federal foram realizadas como o acordo de cooperação técnica entre o DF e a Unesco, com fins de promoção dos bens arquitetônicos de Brasília, além de cooperação econômica, para a captação de recursos, com vista a essas divulgações da cidade, mas nenhum deles apresentou uma visão sistêmica do turismo local.

Segundo a Lei 4.883/2012, o turismo deve ser tratado como:

O resultado obtido a partir do deslocamento voluntário de pessoas por um período igual ou superior a vinte e quatro horas, para local diferente de sua residência e de seu trabalho, com fins de lazer ou outros não relacionados com o exercício de atividade remunerada ou com a obtenção do lucro (DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.882, 11 de Julho de 2012).

O Estudo de Oportunidades de Investimento em Turismo no Distrito Federal (BRASIL; SEBRAE-DF; CET-UNB, 2010) identificou o que os entrevistados perceberam como pontos fortes/potencialidades do Distrito Federal: turismo de negócios e de eventos; ser Capital Federal; localização no centro do país; cidade segura; atrativos turísticos de natureza diferentes entre si e únicas no país; residência de embaixadas e de imprensa internacional; cidade moderna; turismo rural e ecológico; gastronomia; Lago Paranoá; feiras livres e permanentes. Os pontos fracos citados foram: tempo de permanência do turista no destino; transporte coletivo urbano, acessibilidade; divulgação e venda do Destino Brasília; atendimento ao turista em hotéis, restaurantes e atrativos; aeroporto internacional, rodoviária; infraestrutura para recepção do turista (em atrativos, hotéis, transporte); políticas públicas voltadas para o turismo; articulação/integração entre agentes ligados à cadeia produtiva do turismo; ensino sobre a história de Brasília nas escolas do DF; interação entre o setor público, privado e sociedade.

De acordo com o Estudo de Demanda Turística Internacional 2007-2013 realizado pelo Ministério do Turismo (2014), os dados coletados em 2013 possibilitaram traçar o seguinte perfil do turista internacional em Brasília: 61,8% são do gênero masculino; 42,6% tinham entre 25 e 40 anos; 39,8% concluíram o ensino superior e 41,8% fizeram pós-graduação; Possuem renda familiar de US\$ 6.313,78 e renda individual de US\$ 4.787,38. Quanto ao motivo de viagem, 38,0% visitaram Brasília motivados por negócios, eventos e convenções, e, 15,0% estavam em busca de lazer, destes últimos, 48,7% estavam interessados em cultura, 23,1% em natureza/ecoturismo/aventura e 12,9% em sol e praia. Para 36,1% foi a

primeira visita ao país, 92,9% tem a intenção de voltar e para 54,1% acharam que a viagem atendeu plenamente suas expectativas e para 26,7% as expectativas foram superadas. 68,4% não utilizou agência de viagens, 47,2% se hospedaram em hotel/flat/pousada e 44,8% ficaram em casa de amigos/parentes. 51,1% viajou sozinho e obteve informações sobre o destino pela internet (30,2%), por amigos e parentes (31,2%) e por viagem corporativa (24,4%). A permanência média no Brasil foi de 23,1 pernoites e no destino de 11,2 pernoites.

No Turismo Urbano, para o visitante, o roteiro de oferta diferencial urbana constitui a prática do turismo urbano; para o residente, esse mesmo roteiro assume caráter de lazer urbano, já que mesmo com deslocamento e fruição da mesma oferta, ele, na realidade, não realiza uma viagem, pois reside no local. Na oferta do turismo urbano, devem ser destacados os marcos referenciais da paisagem natural e da construída pelo homem, numa visão global e específica simultaneamente. A visão turística deve apreender os recortes da paisagem natural e cultural, tais como parques, bosques, rios, lagos, entre outros, e obras arquitetônicas históricas como museus, pontes, viadutos, monumentos, praças, jardins e outras (Beni, 2006).

O turismo urbano, mais ligado a outras manifestações culturais que não as da indústria cultural, têm mostrado dados interessantes. Em termos de público envolvido, as estatísticas revelam, em geral, tratar-se de pessoas com um bom nível socioeducacional e cultural. Mesmo quando a estas qualificações não se agrega a condição de um bom nível econômico, é um público que viaja de qualquer modo. O público sensível aos produtos culturais, ainda segundo as estatísticas europeias, gasta mais do que os demais viajantes e, curioso, em geral é um trabalhador da área da produção cultural, da indústria cultural ou um artista. Este público, em suas viagens, irá frequentar exposições e espetáculos; no entanto, as visitas a locais de patrimônio histórico atraem públicos mais populares ou conectados às populações locais. Ou seja, segundo os britânicos, o produtor e o consumidor de cultura são as mesmas pessoas (GASTAL, 1999: 41-42).

A visão de turismo, em si, é voltada, segundo os parâmetros da análise dos documentos oficiais, como uma atividade desconectada de algo mais global, totalmente voltada à lógica do mercado e a busca de lucro. A visão de turismo, entre todos os conceitos estudados acima, tende a ser a mais importante, pois revela “o tipo de turismo” que o Governo do DF deseja para o Distrito Federal. Como vimos, há uma visão mercadológica e, com a essa força, há um suporte equidade para a sociedade brasileira, em termos socioeconômicos.

#### **4. EVIDÊNCIAS FINAIS**

O processo de implementação das principais diretrizes do PRT no Distrito Federal, como a instância de governança regional, com a consequente descentralização política das políticas públicas em turismo, demoraram cerca de seis anos para se concretizarem, desde a sua criação, pelo Ministério do Turismo, no ano de 2004. As principais políticas públicas de turismo, antes da concretização do PRT, eram centralizadas e pensavam Brasília e o DF em uma visão restrita, submetido a meros espaços do centro do Plano Piloto. Mas, mesmo na atualidade, com o conhecimento oficial de que os potenciais e os atrativos estão em um contexto mais amplo, fora dos limites da área planejada, do ponto de vista do turismo, mesmo após a implementação do Programa, o Governo do Distrito Federal e as políticas públicas não se concretizaram fielmente conforme orientado pelo programa, forçando a lógica do capital, com extirpação da população, ainda, de certo fato, existir.

As categorias de análise desta monografia, se analisadas, há a percepção de que, de fato, houve uma distância entre a teoria e a prática. No processo de participação popular, existem instâncias de acolhimento dos anseios da população, mas, a chamada para essas reuniões são extremamente fechadas e, portanto, a população somente é contatada se algum membro mediar a comunicação, de acordo com seus interesses, caracterizando, por fim, um afastamento do cidadão comum das decisões do turismo do Distrito Federal.



A teórica região turística de Brasília, também, de fato, não ficou estabelecida para a prática do Programa, mesmo com os notáveis potenciais turísticos que as localidades, que não estão concentradas no Eixo Esplanada-Palácios-hotéis, dispunham. Em comparação à região conforme o PRT, englobando as regiões administrativas do Distrito Federal e algumas cidades fronteiriças ao DF, pertencentes ao Estado de Goiás, há uma clara segregação territorial, do ponto de vista do direcionamento de recursos, e da lógica do uso, pela instância de turismo e pela superestrutura turística pública, da própria região de Brasília, por usos travestidos de infindáveis prioridades políticas. Isso também pode ser observado pelo ponto de vista da governança da região. Com a percepção da proveniência dos membros do Condetur – a instância regional de turismo –, observa-se que, mesmo sabidamente as RA's e as próprias cidades de Goiás pertençam a mesma região turística, nenhuma entidade desses locais são membros efetivos do Conselho, o que revela uma total falta de prioridade política para essas regiões. Além disso, há, no próprio Conselho, em sua maioria absoluta, uma presença maior de membros ligados exclusivamente às entidades representantes do mercado do turismo, possibilitando uma orientação de política pública com vistas ao lucro e a ascensão mercantil, em detrimento das aspirações sociais e da sociedade civil, assim como a formação de redes, tanto do ponto de vista dos movimentos sociais – que não é estimulada – quanto pelo *trade*, pelo conceito de clusterização (Beni, 2006), não foram concretizadas.

Apesar da tentativa, e, de uma maior aproximação dos órgãos oficial do turismo com vistas à participação dos movimentos sociais e civis do turismo a partir do ano de 2011, como visto, isso, de fato, não altera e tampouco faz concretizar o PRT no Distrito Federal. Obviamente que a execução de uma política pública não é uma atividade fácil, mas, as próprias lógicas elencadas no parágrafo anterior, foram certificadas pelo próprio Distrito Federal, em harmonia com a Lei 4.883/2012 e as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Há uma evidente dissonância entre as condições teóricas do PRT, assim como a Lei do Turismo do DF e a realidade política e o estado da arte do Programa no Distrito Federal, que, ainda tem um pensamento estrito, do ponto de vista de formulação das políticas públicas.

Portanto, mesmo com as tentativas de ampliação da governança do Distrito Federal, assim como a orientação do PRT e a própria Lei de turismo local, há uma clara evidência de que, na prática, a governança teve uma mudança de orientação, mas não com vistas a total participação da população. Este trabalho monográfico não quer discutir a importância ou não

do *trade* do turismo, pois eles são extremamente necessários e, sem eles, o próprio turismo poderia ser mal planejado e mal organizado, mas, o propósito evidenciado é que, majoritariamente, os representantes destes entes são, em suma maioria, os sujeitos sociais que lidam, diariamente, com as políticas públicas, em detrimento da sociedade civil. O perigo disso é os interesses desse grupo se sobrepor aos dos moradores, dos movimentos sociais, do Estado e do próprio turismo, criando uma área de interesses próprios. Por isso, a lógica de governança, apesar da readequação do Condetur, que ainda é consultivo, mas atende minimamente os anseios de quem não propriamente da gestão da SETUR, ainda é não holística e centralizadora e pouco modificou, do ponto de vista da participação popular, da governança, da formação de redes e da concretização do território turístico de Brasília, a gestão, o planejamento e a execução das políticas públicas no Distrito Federal

## **5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALBAN, Marcus. Turismo no Brasil: a estratégia de expansão espacial e seus problemas. In: Revista Turismo – Visão e Ação da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Vol. 8. nº 02. p: 301-308. Balneário Camboriú, 2006.

ABBOTT, Peter. Front Office: procedures, social skills, yield and management: Butterworth-Heinemann, 1999.

BARRETTO, Margarita. Manual de Iniciação ao Estudo do Turismo. Campinas: Papirus, 1995.

BENI, Mário Carlos. Análise estrutural do turismo. 10ª edição atual. São Paulo: Senac São Paulo, 2004.

BENI, Mário Carlos. Política e planejamento de turismo no Brasil. São Paulo: Aleph, 2006.

BOISIER, Sérgio. Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional. Santiago de Chile: ILPES/DPPR, 1995.

BOFF, Leonardo. Uma democracia que se volta contra o povo. In: Palhares, Joaquim Ernesto (org.). Participação social e democracia / Joaquim Ernesto Palhares. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL. Estatuto das Cidades. Estatuto das cidades: Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2001.

BRASIL. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Relatório da Pesquisa Nacional de Amostras a Domicílio 2013-2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

BRASIL. Lei nº. 10.257 do dia 10 de Julho de 2004.

BRASIL. Lei nº 11.771 do dia 17 de Setembro de 2008.

BRASIL. Ministério do Turismo. Estudo de competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional: Relatório Brasil. Organização de Luiz Gustavo Medeiros Barbosa. 2ed. Brasília: Ministério do Turismo, 2008.

BRASIL. Ministério do Turismo. Estudo de Demanda Turística Internacional 2007-2013. Brasília: Ministério do Turismo, 2014.

BRASIL. Ministério do Turismo. Plano Nacional do Turismo 2003/2007: Diretrizes, metas e programas. Ministério do Turismo, 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. Plano Nacional de Turismo 2007-2010 – Uma viagem de inclusão. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. Plano Nacional de Turismo 2013-2016. Brasília, 2013.

BRASIL. Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes. Brasília: Roteiros do Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Introdução à regionalização do turismo. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 1: Sensibilização. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 7: Roteirização Turística. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Coordenação Geral de Regionalização, 2007.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. Tradução: Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília., 1998.

CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Camila. ELEIÇÕES NO BRASIL: UMA HISTÓRIA DE 500 ANOS. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

CARNEIRO, Laís Martins. Contradições conceituais do Programa de Regionalização do Turismo do Ministério do Turismo e suas implicações na execução – Estudo de caso: Distrito Federal. Dissertação (Dissertação do Mestrado Profissional em Turismo da Universidade de Brasília). Centro de Excelência em Turismo / UnB. Brasília, 2014.

COSTA, Lúcio. Brasília Revisitada. Código de Obras e Edificações (COE) da Companhia Urbanizadora da Nova Capital. Brasília, 1987.

COSTA, Lúcio. Relatório do Plano Piloto de Brasília. Brasília: Arquivo Público do Distrito Federal, 1991.

DISTRITO FEDERAL. CODEPLAN – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. Pesquisa Distrito Federal. Pesquisa Distrital de Amostra de Domicílios/Distrito Federal – 2013. Brasília: Codeplan, 2014.

DISTRITO FEDERAL. CODEPLAN – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. I Plano de Desenvolvimento Turístico do Distrito Federal. Brasília: Novacap/Codeplan, 1973.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.883 de 11 de Julho de 2012.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Turismo do Distrito Federal. Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal. Ata da 9ª Reunião do Condetur no dia 13 de Junho de 2011.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Turismo do Distrito Federal. Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal. Ata da 13ª Reunião do Condetur no dia 30

de Janeiro de 2012.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Turismo do Distrito Federal. Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal. Ata da 33ª Reunião do Condetur no dia 30 de Setembro de 2013.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal. Resultados de Gestão 2011-2014: SETUR-DF, 2014.

DIEMESTEIN, Gilberto. O cidadão de papel: a infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil. São Paulo: Ática, 2005.

ECHAVERRÍA, Rafael. Ontologia del language. 2ª ed. Buenos Aires: Granica, 2013.

FAVERO, Ivane Maria Remus. Políticas de turismo: planejamento na região da uva e vinho. Caxias do Sul, RS: Educs, 2006.

FIGUEREDO. Ivanilda. Participação e democracia nas políticas públicas federais. In: Palhares, Joaquim Ernesto (org.). Participação social e democracia / Joaquim Ernesto Palhares. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 32. ed.. Companhia Editeis Nacional: 2003.

GASTAL, Susana. “O produto Cidade: caminhos de Cultura, caminhos de Turismo”. In: CASTROGIOVANNI, Antonio Carlos e GASTAL, Susana (org). Turismo urbano: cidades, sites de excitação turística. Porto Alegre: Edição dos Autores, 1999.

GASTAL, Susana; MOESCH, Marutschka Martini. Turismo, políticas públicas e cidadania. São Paulo: Aleph, 2007.

GASTAL, Susana; MOESCH, Marutschka Martini. Um outro turismo é possível. São Paulo: Contexto, 2002.

GOBERT, MULLER. In: VAZ., L.G.D.; Políticas públicas. Revista nova Atenas de educação e tecnologia. Revista eletrônica do departamento. Acadêmico de ciência da saúde Educação física e esportes – Biologia – Segurança do trabalho. Vol. 10, nº. 01, jan./jun./2007.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade. 3ªed.

Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HALBWACHS, Maurice. A memória coletiva. São Paulo: Centauro, 2004.

HALL, Colin Michael. Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos. Tradução: Edite Sciulli. São Paulo: Contexto, 2001.

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2006.

IANNI, Octávio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

KRIPPENDORF, Jost. Sociologia do Turismo. Edição comemorativa. São Paulo: Aleph, 2009.

LIMA, Josana de Oliveira. Sustentabilidade ambiental na atividade turística: um olhar sobre o Projeto orla. Dissertação (Dissertação do Mestrado Profissional em Turismo da Universidade de Brasília). Centro de Excelência em Turismo / UnB. Brasília, 2007.

MEDLIK, S. Dictionary of travel, tourism and hospitality. 2. ed. Grã-Bretanha: Butterworth-Heinemann, 1996.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1995.

MOESCH, Marutschka Martini. A produção do saber turístico. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

MOESCH, Marutschka Martini. Epistemologia Social do Turismo. Tese (Doutorado em Relações Públicas, Propaganda e Turismo) Escola de Comunicação e Arte da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2004.

PAIVA, Raquel. Mídia e política de minorias. In: PAIVA, Raquel; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). Comunicação e cultura das minorias. São Paulo: Paulus, 2005.

PAVIANI, Aldo (Org.). Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

PEREIRA, José Matias. Manual de gestão pública contemporânea. São Paulo, Atlas, 2008

PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). História da cidadania. São Paulo: Contexto, 2013.

POCHMANN, Marcio. O emprego no desenvolvimento da nação. São Paulo: Boitempo, 2008.

RUA, Maria das Graças. A Política Industrial no Brasil 1985-1992: Políticos, Burocratas e interesses Organizados no Processo de Policy-Making. In: Planejamento e Políticas Públicas, No. 12, jul-dez, 1995.

RUSCHMANN, Doris van de Meene. Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente. 7ª ed.. Campinas: Papirus, 2001.

SANTOS, M. Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica. 6ª ed. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS FILHO. O Turismo na Era Vargas e o Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP. In: Revista de Cultura e Turismo da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Ano 02. Ed..02. Ilhéus, 2008.

SCHMIDT, Mário Furley. Nova história crítica. São Paulo: Nova Geração, 1999.

SEBRAE-DF. Plano de Desenvolvimento Preliminar de Arranjo Produtivo Local do Distrito Federal. Brasília: SEBRAE-DF, 2008.

SEBRAE-DF; MINISTÉRIO DO TURISMO; CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO. Estudo De Oportunidades de Investimento em Turismo no Distrito Federal. Brasília: SEBRAE-DF, 2010.

SOUSA, Diogo Diniz de. Legados dos Megaeventos em Brasília. Anais do XIX Congresso de Iniciação Científica da Universidade de Brasília. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação: 1.ed. São Paulo: Atlas, 1987.

VILLAR, Alejandro. Políticas públicas em turismo. In: WALLINGRE, Noemí; VILLAR, Alejandro. Desarrollo y gestión de destinos turísticos: políticos y estrategias. 1ª ed.. Bernal: Universidad Nacional de Quielmes, 2009.

VILLELA, Annibal V. Estado e Planejamento Econômico do Brasil. In: Resenhas Bibliográficas do Instituto de Pesquisas Econômica e Aplicada – IPEA / 1972.p: 171-178. Brasília, 1972.

YIN, Robert K. Estudo de caso – planejamento e métodos. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.